



Berne, le 19 juin 2024

Résultats et évaluation de la Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2019-2024

Rapport du Conseil fédéral

Résumé

Le 18 avril 2018, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre les mesures du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté jusqu'en 2024. Le présent programme qui lui a succédé a pris le nom de *Plateforme nationale contre la pauvreté* (ci-après également nommée *Plateforme*). La Plateforme a pour mission d'améliorer la prévention et la lutte contre la pauvreté en Suisse en mobilisant les connaissances acquises ainsi qu'en en développant de nouvelles sous une forme fortement axée sur la pratique, en identifiant des mesures innovantes et en encourageant l'échange et le réseautage entre les acteurs associés. Chargé de la direction opérationnelle, l'Office fédéral des assurances sociales collabore à cet effet étroitement avec les cantons, les villes et les communes, d'autres offices fédéraux et des organisations de la société civile.

Durant la période 2019-2024, la Plateforme a mis l'accent sur quatre thèmes prioritaires : 1) la participation des personnes ayant l'expérience de la pauvreté ; 2) les transitions des jeunes vulnérables vers la formation et le monde du travail ; 3) les compétences de base et la qualification professionnelle des adultes touchés par la pauvreté ; et 4) la prévention de la pauvreté des familles. Ces thèmes découlaient des besoins identifiés lors du précédent programme. En phase avec l'actualité du moment, un thème supplémentaire, consacré aux effets de la pandémie de COVID-19 sur la pauvreté en Suisse, est ensuite venu s'y ajouter.

La participation des personnes touchées par la pauvreté (thème prioritaire 1) est importante du point de vue sociétal et susceptible de favoriser la conception de mesures plus efficaces et mieux adaptées aux besoins des intéressés. Les travaux de référence réalisés par la Plateforme distinguent différents modèles de participation et mettent en évidence les facteurs favorables au succès de leur mise en œuvre. Ces enseignements ont d'abord été appliqués aux projets pratiques retenus. Par ailleurs, la Plateforme a dressé les plans d'une structure de participation permanente au niveau national qui met ainsi la pauvreté sur le même pied que d'autres domaines politiques (comme la vieillesse, la jeunesse ou les personnes souffrant d'un handicap) qui disposent déjà de tels conseils ou conférences. Enfin, il a été examiné, dans le cadre de ce thème prioritaire, dans quelle mesure l'aide sociale garantit la protection juridique des personnes touchées par la pauvreté. L'étude qui s'y rapporte recommande entre autres de renforcer l'indépendance du conseil juridique par un financement public, d'appliquer l'assistance judiciaire gratuite de manière moins restrictive et d'informer les bénéficiaires de l'aide sociale de leurs droits et obligations, en toute transparence et sous une forme qui leur convienne.

L'implication des personnes ayant l'expérience de la pauvreté n'est pas qu'un thème prioritaire, il s'agit d'un principe fondamental, respecté dans toutes les activités de la Plateforme. Les deux thèmes prioritaires visant à promouvoir les chances en matière de formation mettent l'accent sur l'expérience et les besoins des intéressés. En ce qui concerne les transitions vers la formation et le monde professionnel (thème prioritaire 2), l'accent a été mis sur les adolescents et les jeunes adultes confrontés à des problématiques multiples (comme les personnes qui souffrent sur le plan psychique, les jeunes mères ou les jeunes arrivés tardivement en Suisse). À cet égard, les travaux menés par la Plateforme montrent que ces catégories de personnes peuvent en principe compter sur une offre diversifiée. Les difficultés rencontrées se posent toutefois en termes d'accessibilité et de pilotage de l'ensemble du système. Les systèmes d'aide sont d'ordinaire axés sur des objectifs spécifiques (par ex., achèvement d'une formation, intégration professionnelle) et atteignent leurs limites dès lors que des jeunes ont également besoin de soutien dans d'autres domaines. Pour remédier à cette situation, il faut avoir à l'esprit les principes de l'orientation client et de la collaboration interinstitutionnelle et les mettre en œuvre de manière systématique. Pour ce faire, il convient de créer des conditions propices. La Plateforme montre comment y parvenir en s'appuyant sur des cas types et sur l'appréciation de

spécialistes et de personnes concernées. À cet égard, la mise en place de réglementations et de modes de financement contraignants pour l'ensemble du système, la continuité de l'accompagnement, une marge de manœuvre suffisante dans l'octroi de mesures, des services d'accueil librement et spontanément accessibles, une sensibilisation adéquate des professionnels compétents et la qualité de leur formation constituent autant d'éléments-clés.

Les offres de formation pour adultes (thème prioritaire 3) présentent des défis similaires. Différentes voies permettent aux adultes d'obtenir un diplôme professionnel. En outre, la loi sur la formation continue prévoit que la Confédération et les cantons encouragent l'acquisition et le maintien des compétences de base des adultes. Comme le montrent les travaux menés par la Plateforme, pour les personnes touchées par la pauvreté, il reste difficile de surmonter les obstacles pratiques qui se dressent sur leur chemin. Face aux multiples défis auxquels elles sont confrontées au quotidien, leurs souhaits en matière de formation passent souvent au second plan. Les recommandations et les exemples pratiques proposés par la Plateforme montrent comment réduire ces obstacles, notamment par la mise en place de modes de financement adaptés aux besoins des intéressés et par une meilleure compatibilité entre activité professionnelle et formation (flexibilité des horaires et des lieux de formation, possibilités de formation continue au sein de l'entreprise, garde d'enfants peu coûteuse). D'autres mesures consistent en de meilleures conditions d'obtention d'un diplôme professionnel pour les adultes (par ex., validation des acquis, simplification de la prise en compte des acquis), des possibilités de qualification à bas seuil telles que les certificats de branche, un accès facilité aux informations et aux conseils professionnels, ainsi que, de manière systématique, aux structures et aux offres.

La prévention de la pauvreté des familles (thème prioritaire 4) revêt une importance particulière du fait qu'elle renforce les chances de développement et les perspectives d'avenir des enfants. La Plateforme s'intéresse à la coordination cantonale des mesures de lutte contre la pauvreté des familles. La question primordiale est de savoir si (et comment) les mesures conviennent aux problématiques récurrentes au sein des familles, de même que si (et comment) les services concernés peuvent les coordonner de manière à exploiter pleinement leur potentiel de prévention. Les résultats seront présentés dans le courant de l'été 2024.

Conformément au mandat du Conseil fédéral, la Plateforme a été soumise à une évaluation externe, qui conclut pour la période 2019 à 2024 que la structure a fait ses preuves. Ses objectifs et ses thèmes prioritaires sont largement approuvés. Les objectifs de performance ont été atteints, parfois même dépassés. Les produits (par ex., études, guides, colloques) convainquent par leur grande qualité et les groupes cibles les estiment utiles, pratiques et pertinents. La Plateforme assume avec succès sa fonction d'échange et de coordination. En revanche, la portée de la Plateforme est limitée ; elle est peu connue des villes et des communes de petite ou moyenne importance en particulier. La Plateforme ne parvient pas assez à pérenniser l'impact de ses résultats et recommandations ; les incitations à la mise en œuvre sont insuffisantes. À cet égard, l'évaluation relève un écart entre les objectifs de la Plateforme, ambitieux, et les ressources dont elle dispose, nettement inférieures à celles du programme précédent. En 2018, les ressources avaient été réduites au motif que les principaux travaux de mise en place et de développement des bases requises avaient déjà été menés et que la mise en œuvre des recommandations du programme relevait avant tout de la compétence des cantons, des villes et des communes.

L'évaluation identifie quatre domaines principaux dans lesquels la Plateforme apporte un plus. Elle thématise la pauvreté au niveau national, met en contact les nombreux groupes d'acteurs, fournit des connaissances de base qualitativement fondées et orientées vers la pratique et peut donner une large assise à ses contenus, en particulier grâce à l'implication systématique de personnes ayant connu la pauvreté. Pour remédier aux faiblesses de la Plateforme, l'évaluation recommande, du point de vue stratégique, de renforcer son assise politique, de définir plus précisément les groupes cibles et de les aborder de manière mieux ciblée. Sur le plan opérationnel, elle préconise de remanier la composition des organes et, en particulier, de revoir le rôle du groupe d'accompagnement ; elle vise une progression de

l'implication des personnes concernées, une association accrue de l'économie, en fonction des thèmes et des projets, et conseille de donner au rôle de multiplicateur des participants un caractère plus contraignant. Enfin, l'évaluation recommande, si la Plateforme devait être reconduite, de se pencher sur la manière d'accroître son impact (par ex., par un financement initial de projets pilotes à caractère stratégique, la mise en place de plateformes d'échange en ligne et la réactualisation périodique des produits).

Sur la base des résultats de l'évaluation, le groupe de pilotage de la Plateforme a développé une proposition visant à réunir les activités existantes dans une structure commune et à accroître leur efficacité. Cette structure se compose de quatre éléments qui s'influencent et se complètent mutuellement :

- Monitoring national de la pauvreté : observe l'évolution de la pauvreté sur le long terme et rassemble des connaissances sûres sur les effets des mesures de politique de lutte contre la pauvreté ; focalisation sur l'ensemble du système. Le monitoring de la pauvreté, qui est aujourd'hui déjà une tâche permanente, présentera un rapport tous les cinq ans. La coordination et l'échange avec les activités de la Plateforme doivent toutefois être renforcés.
- Plateforme nationale permanente : contribue à améliorer l'efficacité des mesures de politique de lutte contre la pauvreté par une mise en réseau et des activités axées sur la pratique ; se concentre sur des thèmes prioritaires choisis. La Plateforme actuelle sera pérennisée en conséquence. Sous cette forme, elle pourra réagir efficacement aux défis de la politique de lutte contre la pauvreté et approfondir les besoins d'action identifiés dans le monitoring.
- Programmes de travail : sont développés et mis en œuvre dans le cadre de la Plateforme ; formulent des objectifs de développement sur lesquels les partenaires de la Plateforme (en particulier les cantons) s'engagent.
- Structure de participation (*Conseil pour les questions de pauvreté en Suisse*) : garantit une implication permanente et durable des personnes concernées dans la conception de la prévention et de la lutte contre la pauvreté.

Ces propositions doivent être approfondies. A cette fin, un concept de mise en œuvre de la structure proposée doit être présenté d'ici fin 2024. Celui-ci devra montrer comment les processus de travail de la Plateforme et du monitoring peuvent être coordonnés plus étroitement et comment les résultats du monitoring peuvent être intégrés et exploités dans la Plateforme. Il devra indiquer comment des programmes de travail limités dans le temps peuvent être élaborés et mis en œuvre dans le cadre de ces activités. La proposition d'un *Conseil pour les questions de pauvreté* (structure de participation de personnes ayant l'expérience de la pauvreté) doit également être concrétisée. Enfin, il faudra clarifier la disposition des partenaires existants et potentiels à s'engager dans les projets prévus et à les financer conjointement avec la Confédération.

Table des matières

1	Contexte	9
2	Objectifs et structure du rapport	11
3	Plateforme contre la pauvreté : conception	12
3.1	Objectifs et modèle d'impact.....	12
3.2	Thèmes prioritaires et calendrier.....	13
3.3	Ressources et organisation	15
4	Activités et résultats de la Plateforme	17
4.1	Aperçu des prestations	17
4.2	Thème prioritaire « Participation »	18
4.3	Thème prioritaire « Jeunes et jeunes adultes vulnérables lors des transitions I et II »	26
4.4	Thème prioritaire « Compétences de base et qualification professionnelle des adultes touchés par la pauvreté »	31
4.5	Thème prioritaire « Pauvreté des familles »	38
4.6	Thème prioritaire « Pandémie de COVID-19 et pauvreté en Suisse »	40
5	Évaluation de la Plateforme	42
5.1	Évaluation de la conception et de l'organisation de la Plateforme.....	42
5.2	Évaluation des prestations et accomplissements du groupe cible.....	43
5.3	Évaluation de l'efficacité	45
5.4	Bilan et recommandations	47
6	Recommandations du groupe de pilotage	51
7	Conclusions du Conseil fédéral	53
8	Bibliographie	54
9	Annexe : publications de la Plateforme nationale contre la pauvreté (état mi-2024)	57
1	Contexte	9
2	Objectifs et structure du rapport	11
3	Plateforme contre la pauvreté : conception	12
3.1	Objectifs et modèle d'impact.....	12
3.2	Thèmes prioritaires et calendrier.....	13
3.3	Ressources et organisation	15
4	Activités et résultats de la Plateforme	17
4.1	Aperçu des prestations	17
4.2	Thème prioritaire « Participation »	18
4.2.1	Contexte	18
4.2.2	Activités de la Plateforme	19

4.3	Thème prioritaire « Jeunes et jeunes adultes vulnérables lors des transitions I et II »	26
4.3.1	Contexte	26
4.3.2	Activités et résultats de la Plateforme nationale contre la pauvreté.....	27
4.4	Thème prioritaire « Compétences de base et qualification professionnelle des adultes touchés par la pauvreté ».....	31
4.4.1	Contexte	31
4.4.2	Activités et résultats de la Plateforme	33
4.5	Thème prioritaire « Pauvreté des familles »	38
4.5.1	Contexte	38
4.5.2	Activités de la Plateforme	39
4.6	Thème prioritaire « Pandémie de COVID-19 et pauvreté en Suisse ».....	40
5	Évaluation de la Plateforme	42
5.1	Évaluation de la conception et de l'organisation de la Plateforme.....	42
5.2	Évaluation des prestations et accomplissements du groupe cible.....	43
5.3	Évaluation de l'efficacité	45
5.4	Bilan et recommandations	47
6	Recommandations du groupe de pilotage	51
7	Conclusions du Conseil fédéral.....	53
8	Bibliographie.....	54
9	Annexe : publications de la Plateforme nationale contre la pauvreté (état mi-2024)	57

Liste des abréviations

ACS	Association des communes suisses
AI	Assurance-invalidité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CC	Code civil suisse
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDIP	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique
CII	Collaboration interinstitutionnelle
CM FP	Case management Formation professionnelle
CSEC-E	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États
CSFC	Conférence suisse de la formation continue
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CSRE	Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation
Cst.	Constitution fédérale
CTFP	Conférence tripartite de la formation professionnelle
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DNPS	Dialogue national sur la politique sociale suisse
FSEA	Fédération suisse pour la formation continue
FSLE	Fédération suisse Lire et Écrire
HES-SO	Haute école spécialisée de Suisse occidentale
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
LFCo	Loi fédérale sur la formation continue
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales
Mo.	Motion
NAPA	Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFS	Office fédéral de la statistique
ONG	Organisation non gouvernementale

Résultats et évaluation de la Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2019-2024

OrTra	Organisations du monde du travail
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
Po.	Postulat
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
UVS	Union des villes suisses

1 Contexte

Mandat du Conseil fédéral et cadre juridique

Par le présent rapport, le Conseil fédéral expose les résultats de la Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (Plateforme nationale contre la pauvreté) 2019 – 2024 et ses conclusions sur le travail qu'il reste à accomplir.

Selon les derniers chiffres, 702 000 personnes sont touchées par la pauvreté en Suisse, dont 99 000 mineurs. Leur part parmi la population résidante permanente de la Suisse (taux de pauvreté) a augmenté d'un cinquième depuis 2014 pour se chiffrer à 8,2 % (2022). Cette progression a été enregistrée principalement jusqu'en 2017 ; depuis lors, le taux de pauvreté affiche une certaine stabilité.

La Plateforme nationale contre la pauvreté repose sur la décision du Conseil fédéral du 18 avril 2018. Face à l'évolution structurelle de l'économie et à l'augmentation du taux de pauvreté¹, il avait choisi de prolonger pour un temps (2019 à 2024) les mesures du Programme national contre la pauvreté, limité à cinq ans (2014 à 2018)². Il avait donc chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de rendre compte, de là à l'été 2024, des activités de la Plateforme et des résultats obtenus. Le rapport devait se fonder sur une évaluation externe.

Dans le système fédéral suisse, la Confédération, les cantons et les communes assument ensemble la tâche de prévenir la pauvreté et de la combattre³. La lutte contre la pauvreté au sens strict, qui consiste à remédier aux situations de détresse avérée ou imminente, relève en premier lieu des cantons et des communes (art. 115 Cst. ; RS 101). Les compétences de la Confédération se limitent ici à quelques domaines clairement définis (prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, aide sociale dans le domaine de l'asile, pour les Suisses de l'étranger ou en faveur des chômeurs). S'agissant de prévenir la pauvreté, c'est-à-dire d'édicter des stratégies et des mesures qui interviennent en amont afin d'éviter l'apparition d'une situation ou d'un risque de pauvreté, la Confédération dispose d'une plus grande marge de manœuvre. Ses compétences effectives dépendent alors des mesures spécifiques et des domaines (formation, santé, marché du travail, etc.) dans lesquels ces approches préventives sont poursuivies.

Les efforts déployés par la Confédération, qu'il s'agisse de lancer des impulsions en matière de politique de la pauvreté ou d'exercer une fonction de coordination, ne datent pas d'hier. La crise des années 1990, qui s'était traduite par une forte hausse du chômage et du recours à l'aide sociale, avait mis à mal l'idée selon laquelle la pauvreté ne serait en Suisse qu'un phénomène marginal. Plusieurs interventions parlementaires avaient donc demandé au Conseil fédéral de renforcer son engagement. Après une première conférence nationale sur la pauvreté en 2003, celui-ci avait proposé, en 2010, une *Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté*⁴. En 2014, il lançait le Programme contre la pauvreté, développé et mis en œuvre en collaboration avec les cantons, les communes et des organisations de la société civile. Ce programme avait trois objectifs principaux, à savoir améliorer la collaboration entre les acteurs en présence, tenter de nouvelles approches pour prévenir la pauvreté et enfin, intensifier le dialogue entre spécialistes et enrichir les connaissances des parties prenantes. En ratifiant quelques années plus tard l'Agenda 2030

¹ Le taux de pauvreté désigne la proportion de personnes touchées par la pauvreté parmi la population résidante permanente. Pour connaître la situation actuelle de la population suisse en matière de pauvreté et l'évolution des chiffres-clés, voir le chap. 6 du présent rapport.

² *Le Conseil fédéral souhaite poursuivre les mesures de prévention de la pauvreté*, communiqué de presse du 18.4.2018, disponible sur : www.admin.ch > Documentation > Communiqués.

³ Voir Conseil fédéral 2022, p. 7 à 11

⁴ Conseil fédéral 2010

de l'ONU, le Conseil fédéral renforçait son engagement et se fixait comme objectif de réduire la proportion de personnes touchées par la pauvreté en Suisse⁵.

En avril 2018, le Conseil fédéral décidait de prolonger les mesures prises jusqu'alors. Les objectifs, prestations et structures organisationnelles de la Plateforme contre la pauvreté reflètent donc le programme qui l'a précédée et s'appuient sur ses expériences. Puisque les principaux travaux préparatoires avaient déjà été effectués et que la mise en œuvre des recommandations du Programme relève principalement des cantons et des communes, le Conseil fédéral a réduit les moyens financiers à disposition, qui sont passés de 1,8 million (2014-2018) à 0,5 million de francs par an (2019-2024). Renvoyant aux indicateurs et rapports de l'Office fédéral de la statistique (OFS), il renonçait en outre à créer le monitoring national de la pauvreté recommandé par le groupe de pilotage du Programme.

Pour bien marquer la différence entre les deux phases, le Programme est devenu la *Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté* ou, en abrégé, *Plateforme nationale contre la pauvreté*. Dans leur déclaration commune de septembre 2018, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont annoncé vouloir jouer un rôle actif dans la Plateforme contre la pauvreté et s'engager pour la mise en œuvre des recommandations⁶.

Interventions adoptées et en attente depuis le lancement de la Plateforme

La réduction des moyens financiers et l'abandon du projet de monitoring de la pauvreté ont soulevé des critiques. En conséquence, le Parlement a transmis deux interventions de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC-E) :

- Le postulat 19.3954 chargeait le Conseil fédéral d'examiner « comment, sur la base du Programme national contre la pauvreté, qui est arrivé à échéance en 2018, la Confédération peut continuer de jouer un rôle actif en matière de prévention de la pauvreté ». Dans son rapport d'avril 2022 *Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté*⁷, le Conseil fédéral rappelle quelles sont les compétences de la Confédération dans ce domaine. Il y présente également les activités réalisées par la Plateforme durant la première moitié de son mandat, ainsi que les dossiers d'autres services fédéraux. Il tire un bilan intermédiaire positif, mais ne se prononce pas encore sur sa stratégie après 2024.
- La motion 19.3953 chargeait le Conseil fédéral de lancer un monitoring national de la pauvreté qui publierait un rapport tous les cinq ans. En janvier 2021, le Conseil fédéral a mis les ressources humaines et matérielles nécessaires à la disposition du DFI et l'a chargé de mettre en œuvre ce monitoring, dirigé par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Durant la phase de mise en place, le monitoring peut s'appuyer sur les structures, éprouvées, de la Plateforme contre la pauvreté, les domaines de tâches du groupe de pilotage et du groupe d'accompagnement ayant été étendus en conséquence. Le premier rapport est prévu pour fin 2025⁸.

En mars 2024, le Parlement a traité, lors d'une session extraordinaire consacrée à la pauvreté en Suisse, les deux motions 23.4450 (Revaz Estelle)⁹ et 23.4454 (Stocker Simon)¹⁰ de teneur identique. Elles demandent au Conseil fédéral de financer la Plateforme contre la pauvreté et le monitoring de la pauvreté avec des moyens suffisants jusqu'en 2030 au moins. En outre, le Conseil fédéral est chargé d'adopter une stratégie nationale globale

⁵ Conseil fédéral 2021, p. 36

⁶ www.contre-la-pauvrete.ch > À propos de nous > Mise en œuvre de la déclaration commune de 2018
⁷ Conseil fédéral 2022

⁸ www.bsv.admin.ch > Politique sociale > Couverture sociale & intégration > Lutte contre la pauvreté

⁹ Mo. 23.4450 Revaz Estelle « Lutter contre la pauvreté en reconduisant le programme de prévention et en adoptant une stratégie nationale » du 21.12.2023.

¹⁰ Mo. 23.4454 Stocker Simon « Lutter contre la pauvreté en reconduisant le programme de prévention et en adoptant une stratégie nationale » du 21.12.2023.

de lutte contre la pauvreté et de mettre à disposition les ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Alors que le Conseil des Etats a transmis la motion 23.4454 à la commission compétente pour examen préalable, le Conseil national a adopté la motion 23.4450 à une nette majorité.

Actuellement, deux autres interventions sont en attente de traitement par le Parlement. La motion 23.3557 (groupe PS) demande d'élaborer une loi sur la lutte contre la pauvreté¹¹, le postulat 23.3062 (groupe des Verts) d'organiser une campagne d'information pour lutter contre la pauvreté découlant du travail familial non rémunéré¹². Le Conseil fédéral a proposé de rejeter ces interventions en renvoyant à la répartition fédérale des compétences. Dans sa prise de position sur la motion 23.3557, le Conseil fédéral se dit toutefois préoccupé par le fait que la Suisse n'a pas encore réussi à atteindre les objectifs fixés dans l'Agenda 2030 et à réduire son taux de pauvreté. Il se déclare donc prêt à envisager l'élaboration d'une stratégie nationale contre la pauvreté si la motion devait être acceptée par le conseil prioritaire.

2 Objectifs et structure du rapport

Le présent rapport poursuit deux objectifs. Premièrement, il rend compte des activités de la Plateforme contre la pauvreté. Il se base pour cela sur les cinq premières années d'un mandat qui en compte six (2019 à 2024). Deuxièmement, il examine le travail qu'il reste à accomplir.

Le rapport comporte cinq parties :

- Le chapitre 3 présente le mandat et l'organisation de la Plateforme contre la pauvreté.
- Le chapitre 4 décrit les activités de la Plateforme et les résultats obtenus.
- Le chapitre 5 rend compte de l'évaluation externe de la conception, des prestations et de l'impact de la Plateforme.
- Le chapitre 6 présente les recommandations du groupe de pilotage.
- Le chapitre 7 présente les conclusions du Conseil fédéral.

¹¹ Mo. 23.3557 Groupe socialiste « S'attaquer enfin sérieusement au scandale de la pauvreté. Réduire de moitié la pauvreté en Suisse d'ici 2030 » du 4.5.2023

¹² Po. 23.3062 Groupe des Vert-e-s « Organiser une campagne d'information pour lutter contre la pauvreté découlant du travail familial non rémunéré » du 7.3.2023

3 Plateforme contre la pauvreté : conception

3.1 Objectifs et modèle d'impact

La Plateforme nationale contre la pauvreté entend contribuer efficacement à la prévention et à la lutte contre ce problème de société en proposant une base de connaissances, anciennes et nouvelles, et en identifiant les mesures adéquates et innovantes. Elle a pour objectif d'enrichir les connaissances des spécialistes, des instances de décision politique et des organisations de personnes concernées ainsi que de promouvoir le développement et l'optimisation d'offres pertinentes. À cette fin, elle met en place des bases d'informations et de connaissances sur des thèmes spécifiques et les publie sous une forme adaptée à la pratique. Elle accompagne également les principaux acteurs (et notamment les cantons, les villes et les communes) dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors de la période 2014 à 2018.

En Suisse, dans le domaine de la politique de la pauvreté, les échanges et la coordination sont nettement insuffisants. Le caractère transversal de cette problématique est un enjeu de taille, puisqu'il s'agit de sensibiliser les acteurs de différents domaines (affaires sociales, travail, formation, santé, migration) aux aspects de leur champ d'activités touchant au thème de la pauvreté, et d'assurer une collaboration efficace et pragmatique entre les divers domaines de compétences. À cela s'ajoute la nécessité d'harmoniser les activités des acteurs des trois échelons fédéraux. Par ailleurs, il faut aussi entretenir le dialogue avec les ONG, qui jouent un rôle majeur dans la lutte contre la pauvreté, et atteindre plus particulièrement les personnes en marge du système actuel de sécurité sociale.

La Plateforme a donc à cœur d'offrir de nombreuses possibilités d'échanges et de mise en réseau à tous les acteurs pertinents de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. Parmi ces possibilités, on peut citer la participation directe à l'organisation de projets lancés par la Plateforme (voir ch. 3.3), les processus d'élaboration de bases de connaissances et les conférences, colloques et ateliers. Dans certains domaines, la Plateforme cherche à collaborer avec d'autres structures de coordination, comme la Collaboration interinstitutionnelle (CII), qui a pour objectif d'améliorer les chances d'intégration sur le marché ordinaire du travail ainsi que l'intégration sociale en général. La Plateforme se distingue de ces structures en ce qu'elle met en tout temps l'accent sur les questions liées à la pauvreté.

Le modèle d'impact (Figure1) illustre les liens postulés entre ressources engagées, prestations fournies et effets obtenus. Les activités réalisées par la Plateforme avec les ressources humaines et financières disponibles poursuivent trois objectifs :

- élaborer des bases (études, guides pratiques) ;
- faciliter la participation et la mise en réseau (colloques, ateliers, conférences) ;
- diffuser et valider les résultats (newsletters, site Internet, conférences, articles spécialisés).

Ces activités s'adressent à trois groupes cibles :

- les professionnels et les partenaires de la Plateforme (organisations siégeant dans les organes permanents de la Plateforme) ;
- les instances de décision politiques ;
- les organisations de personnes touchées par la pauvreté.

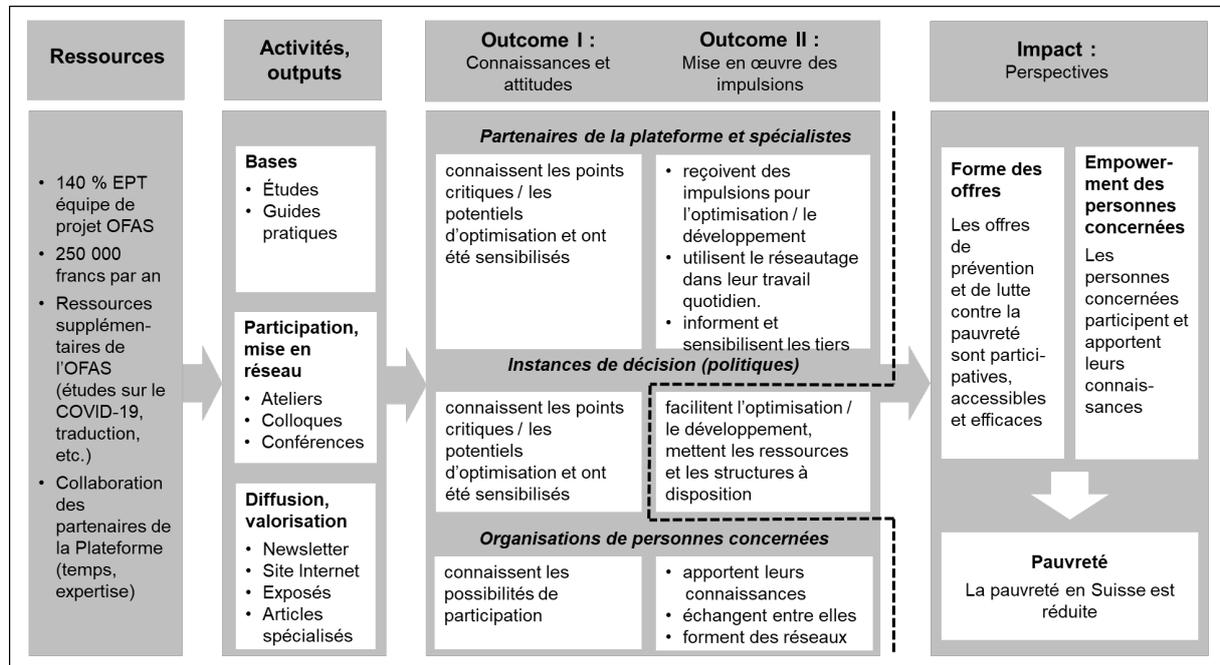
La Plateforme entend avoir deux effets principaux sur ces groupes cibles :

- connaissances et attitudes (*outcome I*) : il s'agit d'enrichir et d'étendre les connaissances actuelles sur la pauvreté. Les groupes cibles sauront quels aspects des thèmes prioritaires doivent être traités et optimisés du point de vue de la prévention de la

pauvreté. Ceci peut s'accompagner de processus de sensibilisation à certains thèmes et questions ou de changements d'attitude.

- mise en œuvre d'impulsions (*outcome II*) : la Plateforme lancera des impulsions qui se traduiront par des actes concrets chez les groupes cibles. Ceux-ci seront incités à examiner, initier et appliquer les mesures de développement de la politique de lutte contre la pauvreté. Les réseaux mis en place dans le cadre de la Plateforme seront également utilisés au quotidien. On attend notamment des partenaires de la Plateforme qu'ils jouent un rôle de multiplicateur, c'est-à-dire qu'ils transmettent activement les résultats à des tiers et fassent un travail de sensibilisation.

Figure1 : Modèle d'impact de la Plateforme nationale contre la pauvreté



Légende : --- « Limites de la NAPA »

Par ces objectifs, la Plateforme entend amener des changements à grande échelle. Elle est mue par la vision de réduire la pauvreté en Suisse. À cette fin, elle veut contribuer à améliorer les mesures de prévention et de lutte contre ce fléau. Elle entend également renforcer les personnes touchées par la pauvreté et leur ouvrir des possibilités de prendre une part plus active dans l'aménagement et l'application des mesures de lutte contre la pauvreté. Ces objectifs globaux guident les activités de la Plateforme, mais ne font pas partie de son champ d'action : les ressources dont elle dispose et la durée de son mandat limitent sa marge de manœuvre. C'est ce qu'illustrent les « limites de la NAPA » dans la figure 1.

3.2 Thèmes prioritaires et calendrier

Sur la base de la décision du Conseil fédéral du 18 avril 2018, l'OFAS et ses partenaires ont élaboré à l'été de la même année un plan de réalisation pour la Plateforme contre la pauvreté¹³. Partant des champs d'action du programme précédent, des domaines où il faut intervenir, des résultats d'évaluations et des nouvelles conditions-cadres, ils ont défini quatre thèmes prioritaires.

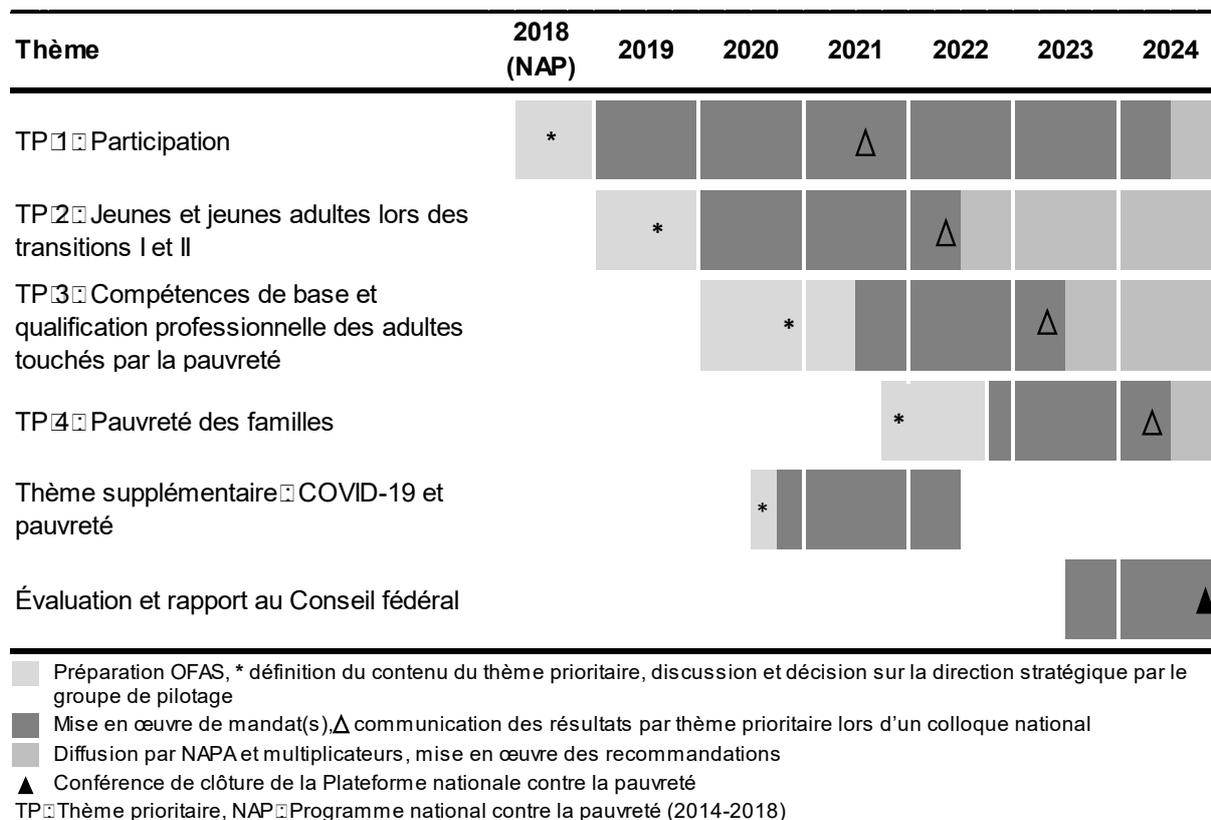
Conformément à l'accent mis sur la prévention de la pauvreté, deux de ces priorités concernent le domaine de la formation : premièrement, soutenir les jeunes vulnérables lors des transitions vers la formation postobligatoire et l'emploi et, deuxièmement, soutenir les

adultes touchés par la pauvreté en améliorant leurs compétences de base et leurs qualifications professionnelles. Toujours s’agissant de la prévention, la lutte contre la pauvreté des familles est d’une importance cruciale, puisqu’elle peut réduire le risque de transmission intergénérationnelle de la précarité. Enfin, l’évaluation du Programme contre la pauvreté a montré qu’en matière de participation des personnes concernées et d’amélioration de leur accès aux informations et services de conseil, le succès était mitigé. La participation des personnes touchées par la pauvreté a donc été définie comme un autre thème prioritaire (« Participation »).

Après l’apparition de la pandémie, au printemps 2020, le groupe de pilotage a réexaminé l’orientation des contenus de la Plateforme. Elle a conservé les thèmes prioritaires déjà définis, mais a aussi chargé l’OFAS d’analyser les conséquences de la crise du COVID-19 sur l’évolution de la pauvreté. L’OFAS a obtenu des ressources supplémentaires et lancé deux études, qui ont débouché sur un thème prioritaire complémentaire.

La Plateforme traite les différents thèmes prioritaires de manière échelonnée. La figure 2 présente le calendrier et numérote les thèmes définis dans le plan de réalisation selon l’ordre dans lequel ils sont traités. Chacun de ces thèmes est traité en trois étapes : la phase de clarification sert à préciser l’orientation des contenus, en collaboration avec les spécialistes et le groupe de pilotage. La deuxième étape, plus longue, consiste à élaborer les produits. Il s’agit, en général, de rapports scientifiques et de guides pratiques sur la mise en œuvre des conclusions principales. Elle se conclut en général par un colloque national. La troisième étape sert à diffuser les résultats et à soutenir les parties prenantes dans leur mise en œuvre des recommandations.

Figure 2 : Échelonnement des thèmes prioritaires



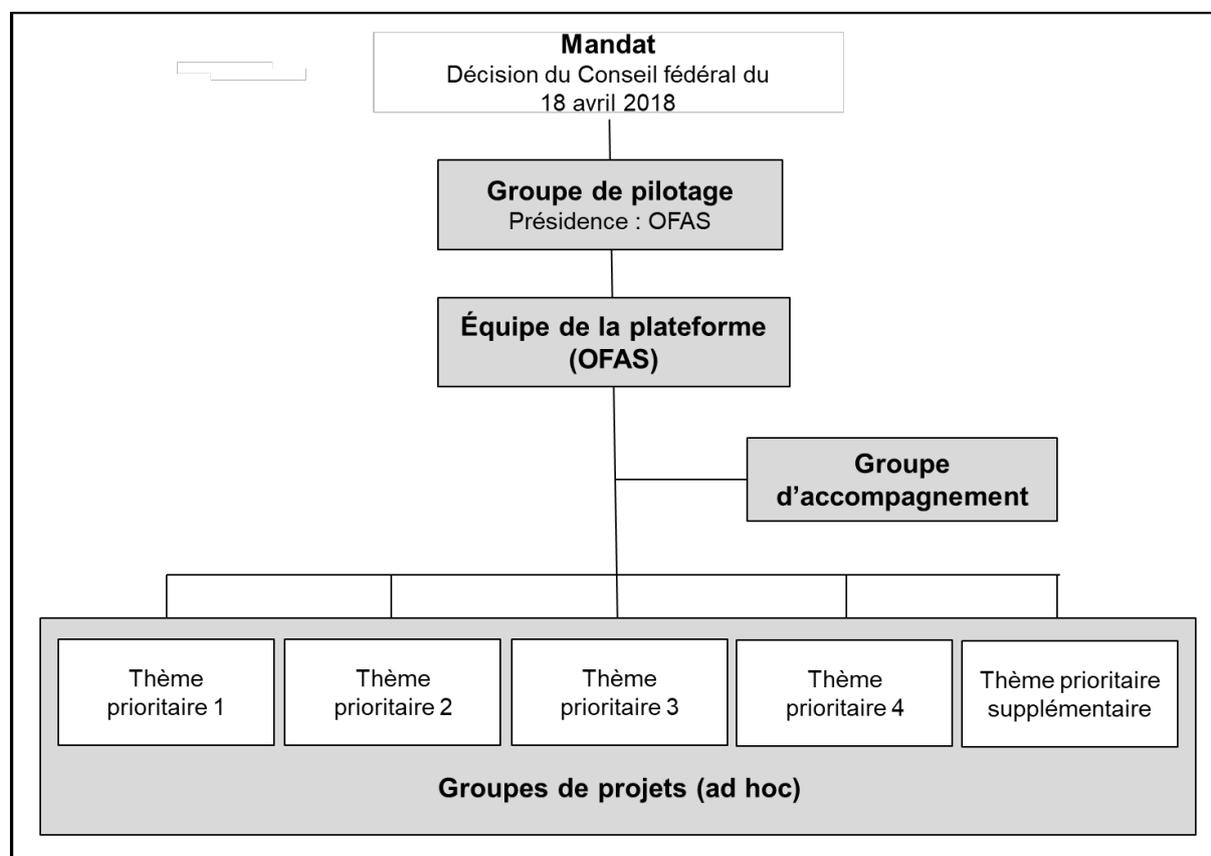
3.3 Ressources et organisation

Pour la Plateforme contre la pauvreté, l'OFAS a obtenu, de 2019 à 2024, un équivalent plein temps et des ressources financières de 250 000 francs par an. L'office a également mis à disposition des ressources internes équivalant à un poste à 40 %. Cette diminution (de près de deux tiers) des moyens par rapport au précédent programme s'explique par le fait que la Plateforme a renoncé à octroyer des aides financières aux projets pilotes innovants et manifestations de tiers. De plus, elle traite un nombre plus restreint de thèmes prioritaires et investit moins de moyens dans ses activités de communication.

Ces ressources couvrent la direction opérationnelle, les mandats externes (exception : études sur la pandémie, voir ch. 3.2), les manifestations et l'exploitation du site Internet. Elles ne permettent pas de financer les activités d'autres collaborateurs et cadres de l'OFAS, dont les services linguistiques et la communication. En sont également exclues les dépenses des partenaires (offices fédéraux, cantons, communes, organisations de la société civile) engagés dans les comités de la Plateforme et qui collaborent aux produits, participent aux manifestations et contribuent à diffuser les résultats.

La structure de la Plateforme (Figure 3) reflète délibérément le fédéralisme et la diversité thématique des acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. Créée pour le Programme contre la pauvreté 2014–2018, elle avait déjà fait ses preuves et a donc été reprise telle quelle pour la Plateforme.

Figure 3 : Structure de la Plateforme nationale contre la pauvreté



La responsabilité de la Plateforme et sa direction opérationnelle incombent à l'OFAS. Un groupe de pilotage décide de ses orientations, accompagne ses travaux et statue sur des points importants tels que la clarification du contenu des thèmes prioritaires ou la publication de rapports. Des institutions des trois échelons de l'État sont représentées au sein du

groupe de pilotage : au niveau communal, il s'agit de l'Association des communes suisses (ACS) et de l'Union des villes suisses (UVS) ; au niveau cantonal, des conférences pertinentes (CDAS, CDIP) ; et au niveau fédéral, des offices traitant des thèmes prioritaires de la Plateforme (SEFRI, SEM). Caritas Suisse siège dans le groupe de pilotage en qualité de représentant de la société civile.

Un groupe d'accompagnement soutient la Plateforme en qualité de comité consultatif (*sounding board*). Ses membres (25 environ) représentent des ONG, des cantons, des associations professionnelles, des partenaires sociaux, des organisations soutenant les personnes concernées par la pauvreté et différents services de la Confédération. Ils lui apportent leur expertise, peuvent formuler des recommandations et jouent un rôle important dans la diffusion de l'information. Outre ces comités permanents, des groupes de projets traitent de thèmes spécifiques et accompagnent des mandats externes.

En 2021, les domaines d'activité du groupe de pilotage et du groupe d'accompagnement ont été étendus au Monitoring national de la pauvreté, créé en réponse à une motion de la CSEC-E (19.3953 ; voir chap. 1). Le spectre thématique s'est donc élargi. Le groupe de pilotage a par conséquent été complété par des représentants de l'OFS, du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP).

4 Activités et résultats de la Plateforme

Le présent chapitre décrit les activités et résultats de la Plateforme nationale contre la pauvreté jusqu'à fin 2023. Après un bref inventaire de l'ensemble des prestations fournies (section 4.1), il aborde les résultats des cinq thèmes prioritaires (sections 4.2 à 4.6). Les commentaires suivent globalement la même structure pour chacun des thèmes. Il est tout d'abord question de l'importance que revêt le thème pour la prévention de la pauvreté, puis des acteurs en présence et de leurs compétences. Suit un exposé des questions spécifiques approfondies par la Plateforme, des connaissances acquises et de la diffusion des résultats auprès des groupes cibles. L'accent est donc mis sur les recommandations formulées par la Plateforme à l'intention des différents acteurs suisses de la prévention et de la lutte contre la pauvreté.

4.1 Aperçu des prestations

La Plateforme contre la pauvreté fournit des prestations dans trois domaines : élaboration de bases, participation et mise en réseau, et diffusion et valorisation (voir le modèle d'impact à la section 3, figure 1). Le Tableau 1 présente les prestations prévues et fournies après cinq des six années du mandat. À des fins de comparaison, les prestations fournies par le programme précédent y figurent aussi.

Tableau 1 : Prestations de la Plateforme contre la pauvreté

Domaines de prestations	Programme contre la pauvreté	Plateforme nationale contre la pauvreté	
	réalisé	prévue	réalisé à fin 2023
Bases élaborées			
Études	16	5	6
Guides, dépliants, etc.	8	6	4
Participation et mise en réseau			
Colloques nationaux	6	5	3
Séances de groupe, ateliers, etc.	Pas d'information	env. 60	env. 50
Soutien de projets*	27	3	4
Diffusion et mise en valeur			
Publications spécialisées	Pas d'information	10	13
Exposés	13	env. 15	17
Visites du site Internet par mois (moyenne)	2600	Aucune indication	1050 **
Abonnements à la newsletter	600	Aucune indication	626

* Le programme soutenait financièrement et techniquement, au niveau de leur contenu, des projets et manifestations de tiers, alors que le soutien de la Plateforme est de nature purement consultative.

** État fin mai 2023

La comparaison des prestations prévues et fournies montre que la Plateforme est sur la bonne voie. Dans presque toutes les catégories, les objectifs relatifs aux *outputs* sont soit déjà atteints, soit le seront au cours de la dernière année du mandat¹⁴. Le fait que les

¹⁴ Sur les cinq colloques nationaux prévus, trois ont déjà eu lieu. La manifestation consacrée à la pauvreté des familles et la conférence nationale de clôture sur la pauvreté sont encore à venir. Le nombre d'études initialement prévues a été dépassé grâce aux deux rapports réalisés dans le cadre du thème supplémentaire « La pandémie de COVID-19 et la pauvreté » ; une étude sur la pauvreté des familles et une proposition de stratégie pour une structure de participation permanente des personnes touchées par la pauvreté seront publiées en 2024.

manifestations d'échanges et de mise en réseau aient été organisées comme prévu malgré la pandémie mérite d'être relevé. Les reports ont eu un impact sur les instruments destinés à la pratique, prévus à l'origine pour les quatre thèmes prioritaires ; la Plateforme examine actuellement la possibilité de les remplacer par d'autres activités pour les thèmes 3 et 4.

La comparaison avec le programme précédent fait apparaître clairement les différences et les points communs des deux phases (2014 à 2018 et 2019 à 2024) : le financement des projets pilotes et des manifestations de tiers a disparu, et le nombre moins élevé de thèmes prioritaires se retrouve dans le nombre d'études fondamentales et de guides pratiques. Le nombre de manifestations, conférences et publications scientifiques est similaire, tout comme le sont les chiffres concernant la diffusion de la newsletter. Le nombre de visiteurs du site Internet a fortement reculé, ce qui s'explique par le fait que depuis 2019, la Plateforme ne s'est plus fait connaître par de la publicité en ligne et que, plus généralement, moins de ressources ont été allouées à la gestion du site.

4.2 Thème prioritaire « Participation »

4.2.1 Contexte

Importance pour la prévention de la pauvreté

Dans le contexte de la Plateforme contre la pauvreté, la participation désigne l'implication de personnes concernées dans le développement et la mise en œuvre de mesures de prévention. Plusieurs raisons plaident en faveur de cette participation¹⁵ : sur le plan individuel, elle peut encourager l'intégration sociale des personnes concernées et leur permettre d'utiliser leur potentiel et d'enrichir leurs connaissances. Au niveau institutionnel, elle peut contribuer à concevoir des mesures plus efficaces et mieux adaptées aux besoins. Enfin, au niveau social, elle peut atténuer les préjugés et lutter contre les stigmatisations.

Acteurs et mesures

Les personnes concernées peuvent en principe participer à tous les domaines pour lesquels des mesures de prévention et de lutte sont développées et mises en œuvre. La gamme des acteurs est toute aussi diversifiée : outre les personnes touchées par la pauvreté, elle compte toutes les personnes, institutions et organisations qui prennent part au développement et à l'application de ces mesures. Il s'agit donc non seulement des acteurs aux trois échelons fédéraux, mais aussi des ONG qui conçoivent et réalisent, par exemple, des programmes d'intégration professionnelle et sociale.

La participation des personnes concernées est un principe qui gagne en importance dans plusieurs domaines comme le handicap, la migration, l'enfance et la jeunesse et la vieillesse. En effet, les trois échelons de l'État y testent et pratiquent divers modèles de participation. Parmi les structures établies au niveau national, on peut citer la Session fédérale des jeunes, le Conseil suisse des aînés ou encore le Parlement des réfugiés. Dans le domaine de la politique de la pauvreté, ces efforts n'en sont qu'à leur début ; la Plateforme joue donc ici un rôle incitatif important.

La participation ne suppose pas nécessairement que les personnes concernées se rassemblent d'elles-mêmes et forment leurs propres groupements d'intérêts. Toutefois, ce type d'organisation augmente leur poids politique et leurs chances de succès. En Suisse, on trouve surtout les structures d'entraide et d'auto-organisation des personnes touchées par la pauvreté ou menacées de pauvreté aux niveaux communal et régional. Le mouvement ATD Quart monde s'engage dans tout le pays (et à l'étranger) aux côtés des personnes

¹⁵ Chiapparini et al. 2020, p. 19 s.

concernées pour vaincre la pauvreté et garantir que ces dernières puissent prendre une part active dans la société.

Aucune information sur le nombre et la forme des projets de participation n'était disponible au lancement de la Plateforme contre la pauvreté en 2019. Les données correspondantes ont été recueillies dans le cadre de l'étude fondamentale sur ce thème prioritaire (voir section suivante 4.2.2).

4.2.2 Activités de la Plateforme

Pour le thème prioritaire « Participation », les activités de la Plateforme consistent en trois projets : premièrement, un examen général des modèles de participation existant dans le domaine de la politique de la pauvreté, et des obstacles à éviter lors de leur mise en œuvre (section 4.2.2.1). Deuxièmement, et sur la base de cet examen, un projet visant à développer une structure nationale permanente permettant la participation des personnes touchées par la pauvreté (section 4.2.2.2). Et troisièmement, une analyse visant à déterminer dans quelle mesure l'aide sociale garantit l'accès à la justice des personnes touchées par la pauvreté (section 4.2.2.3).

4.2.2.1 Modèles de participation des personnes concernées

Problématique et analyse empirique

Les organisations de personnes touchées par la pauvreté ont été associées d'emblée aux activités stratégiques de la Confédération en matière de lutte contre la pauvreté. Concrètement, toutefois, il s'est avéré difficile pour tous les participants de coopérer de manière significative avec les personnes concernées. L'évaluation du Programme contre la pauvreté (2014 à 2018) avait montré que ce programme n'avait pas entièrement réussi à faciliter l'accès aux informations importantes et donc à permettre à ces personnes de renforcer directement leurs compétences. Il manquait également d'informations sur les modèles de participation adaptés et leur mise en œuvre en Suisse. La Plateforme contre la pauvreté a donc fait de la participation et de l'intégration un de ses thèmes prioritaires.

Afin d'élaborer les bases nécessaires, une étude a été commandée¹⁶. Elle visait à préciser le concept de participation, à identifier les différents modèles de participation spécifique au domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et à analyser l'impact potentiel de ces modèles ainsi que les obstacles à leur mise en œuvre. Sur le plan de la méthodologie, il s'agissait de rechercher et d'analyser des rapports (d'expérience), du matériel d'information et des études scientifiques. Les auteurs ont également mené un certain nombre d'entretiens avec des représentants d'ONG, d'associations et d'institutions étatiques.

Cette étude commence par développer les bases conceptuelles permettant de décrire les projets de participation et de les comparer. Elle distingue cinq formes de participation, classées par intensité, c'est-à-dire par influence sur les processus de décision :

- **Information** : les personnes concernées reçoivent des informations délivrées par les responsables (milieux politiques, autorités, spécialistes) et bénéficient donc de leurs connaissances.
- **Consultation** : les personnes concernées expriment leurs opinions, formulent des demandes ou des propositions à l'intention des responsables. Celles-ci décident toutefois de l'importance à donner à ces remarques.
- **Co-construction** : les personnes concernées collaborent en tant que partenaires avec les responsables ; ils conçoivent ensemble des processus et contribuent à la création du

¹⁶ Chiapparini *et al.* 2020

savoir chez tous les participants. Le pouvoir de décision appartient cependant toujours aux personnes en charge.

- **Codécision** : les personnes concernées décident conjointement avec d'autres acteurs, le pouvoir de décision est partagé.
- **Auto-organisation** : les personnes concernées développent elles-mêmes des projets, mesures ou solutions et les appliquent également elles-mêmes.

Les recherches ont permis d'identifier quelque 80 exemples pratiques de projets, mesures et structures participatifs, dont 20 en Suisse. Ces exemples ont ensuite été répartis en 6 modèles de participation. Cette répartition repose sur le domaine dans lequel les personnes touchées et menacées par la pauvreté peuvent participer aux processus de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des mesures :

- Modèle 1 : évaluation et développement de structures et de processus d'organisations de services publiques ou privées ;
- Modèle 2 : formation de professionnels en charge de la mise en œuvre de politiques en matière de pauvreté ;
- Modèle 3 : développement de bases politiques et juridiques ;
- Modèle 4 : débat public/politique ;
- Modèle 5 : structures communautaires d'entraide ;
- Modèle 6 : élaboration de bases de participation.

Selon le contexte, les modèles peuvent se compléter et s'appliquer de façon successive. L'existence même de structures d'entraide (modèle 5) facilite par exemple la participation des personnes concernées à la formulation de mesures et de lois (modèle 3). Le modèle 6 (élaboration de bases de participation) sert de modèle transversal pour la préparation d'autres modèles ou intervient par exemple après les expériences faites avec des modèles concrets.

En Suisse, nombre de projets participatifs sont implantés à l'échelle locale, ce qui n'est guère surprenant, puisque c'est en général à ce niveau-là que sont mises en œuvre les mesures de lutte contre la pauvreté, conformément à la répartition des tâches dans le système fédéraliste. Les expériences faites avec des modèles de participation dans le domaine du développement de services et d'administrations publics (modèle 1) et de bases politiques et juridiques (modèle 3) sont relativement rares en Suisse. Selon l'étude, il serait possible d'améliorer la participation des personnes touchées par la pauvreté à la formulation et à la mise en œuvre des politiques, notamment du fait que nombre des projets identifiés sont limités dans le temps et qu'il n'existe que peu de structures de participation dont la continuité est assurée.

Recommandations

Les modèles et les exemples pratiques présentés dans le rapport offrent des points d'ancrage variés pour renforcer la participation politique et pratique dans le domaine de la pauvreté. En même temps, l'analyse des exemples issus de la pratique montre aussi que mettre en œuvre des processus plus participatifs ne va pas forcément sans mal. Pour y remédier, le rapport formule les recommandations suivantes :

- **Rencontre d'égal à égal** : pour qu'un processus participatif réussisse, il est essentiel de prendre au sérieux les personnes menacées ou touchées par la pauvreté et d'intégrer de manière significative leurs expériences et connaissances aux processus. Leurs interlocuteurs doivent quant à eux être prêts à revoir leur position. Pour une rencontre d'égal à égal, il est également indispensable de communiquer, oralement et par écrit, de façon claire, compréhensible et transparente.
- **Bien planifier et communiquer clairement les objectifs, rôles et possibilités de codécision** : il faut prévoir suffisamment de temps pour la planification du processus

de participation. Les personnes concernées doivent toujours percevoir clairement les objectifs du projet, leur propre rôle dans le projet et les possibilités qu'elles ont, concrètement, d'y exercer leur influence.

- **Développement de compétences spécifiques à la participation** : pour mener à bien des processus participatifs, les spécialistes concernés doivent y être préparés. Des formations initiales et continues adaptées peuvent contribuer au succès. En associant les personnes touchées aux cursus et aux manifestations de formation, les établissements de formation peuvent eux-mêmes devenir plus participatifs (voir modèle 2).
- **Promotion des organisations de personnes concernées** : il est important que les personnes touchées par la pauvreté développent des organisations de défense de leurs intérêts et des plateformes de mise en réseau qui leur permettront d'avoir voix au chapitre (voir modèle 4). Les désavantages structurels de ces personnes doivent être reconnus et compensés (par ex. par la prise en charge de frais, l'octroi de jetons de présence ou la mise à disposition gratuite d'infrastructures).
- **Pérennisation de la participation par la diffusion et la mise en réseau** : diffuser et relier les projets permet de développer ce qui existe déjà. Les participants peuvent apprendre les uns des autres grâce aux échanges, ce qui consolide leur expérience participative.
- **Évaluation des projets** : pour rendre possibles et promouvoir les effets positifs de la participation des personnes menacées et touchées par la pauvreté, il est essentiel de renforcer l'évaluation des projets (pilotes) correspondants sur la base de méthodes scientifiques. En effet, ces évaluations permettent d'enrichir les connaissances relatives à la mise en œuvre des projets ainsi que d'enregistrer et de démontrer les potentiels d'amélioration et les effets de la participation.

Diffusion et mise en valeur

L'élaboration du guide pratique « < Et si vous nous donniez la parole > – Tenir compte des savoirs d'expérience des personnes concernées »¹⁷ repose en grande partie sur ces recommandations. Non content de diffuser des connaissances de base issues de l'étude, ce guide présente concrètement les différentes étapes d'un projet participatif et leur aménagement. Il a été développé en collaboration avec un groupe d'accompagnement, composé pour moitié de personnes ayant l'expérience de la pauvreté et pour moitié de professionnels. Il est assorti d'une brochure reprenant les grandes lignes du contenu et des possibilités d'application, et pouvant servir d'outil de diffusion du guide.

Les résultats relatifs à ce thème prioritaire ont été présentés et discutés le 2 septembre 2021 lors d'un colloque national. La préparation et la réalisation du colloque ont aussi été placées sous le signe de la participation. En effet, celui-ci a été conçu en étroite collaboration avec des personnes touchées par la pauvreté, qui représentaient un tiers des participants et ont présenté des exposés en assemblée plénière et lors d'ateliers.

Pour promouvoir et tester la mise en œuvre des approches de participation identifiées par l'étude, quatre projets ont été soutenus pour la période 2022 à 2024 par des prestations de conseil et de suivi personnalisés. Ces projets relèvent des modèles 1, 2 et 6 et sont ancrés à différents échelons : commune, ville, canton et haute école.

Afin de rassembler les savoir-faire issus des projets et de les diffuser, la Plateforme nationale contre la pauvreté organise une série de manifestations (en ligne) qui visent à présenter les projets et à discuter des processus de participation, de leur impact potentiel et de leurs enjeux avec un public de spécialistes.

De plus, la participation a été considérée comme un thème transversal de la Plateforme. Les travaux des autres thèmes prioritaires ont ainsi bénéficié de ses résultats et expériences.

¹⁷ Müller de Menezes / Chiapparini 2021.

Des personnes concernées et leurs organisations étaient représentées dans les groupes de projets des thèmes 3 et 4, et tous les travaux de recherche ont veillé à prendre en compte le point de vue de ces personnes en les interrogeant directement.

De plus, l'étude et le guide pratique ont été présentés dans des articles spécialisés, et plusieurs conférences ont sensibilisé les spécialistes de tous les échelons fédéraux. La Plateforme s'engage en outre au niveau fédéral pour la mise en réseau et la collaboration en matière de participation.

4.2.2.2 Projet de structure permanente de participation

Un bilan intermédiaire a montré que la continuité et les structures durables jouent un rôle décisif dès lors qu'il s'agit de mieux prendre en compte les effets positifs de la participation. Les personnes ayant l'expérience de la pauvreté et leurs organisations ont également exprimé le souhait de participer pleinement et durablement aux travaux à l'échelle nationale, à l'instar de ce qui se fait déjà dans d'autres domaines politiques ou à l'étranger. L'Allemagne ou l'Autriche, avec leurs conférences sur la pauvreté, disposent ainsi de structures durables de participation, tout comme la France et son Conseil national de lutte contre l'exclusion ou le Québec (Canada) et son Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Une structure durable de participation peut agir sur différents plans :

- en étant largement étayée, elle constitue un point de contact clair (pour les services étatiques, les spécialistes, la recherche) et promeut un dialogue continu avec les personnes ayant l'expérience de la pauvreté et leurs représentants ;
- elle permet aux personnes concernées de s'engager plus facilement pour défendre leurs revendications et pour représenter leurs pairs en créant des espaces d'échanges, de mise en réseau et d'entraide ;
- elle renforce la défense des intérêts des personnes concernées en centralisant les ressources et la communication et en leur conférant davantage de légitimité.

Mandat a donc été donné d'examiner les possibilités de pérenniser les opportunités de participation et de développer une stratégie visant à créer une structure permanente de promotion de la participation en Suisse. Cette stratégie a été élaborée sur la base d'une analyse systématique des différents formats de structures durables de participation existant à l'étranger et d'un processus participatif. Celui-ci a réuni une cinquantaine de Romands et de Suisses alémaniques ayant l'expérience de la pauvreté, qui ont fixé les points principaux du projet au cours de plusieurs ateliers. Ils étaient conseillés par une vingtaine de professionnels. Un groupe de feedback composé de personnes concernées expérimentées a suivi l'ensemble du processus ainsi que la rédaction du rapport final.

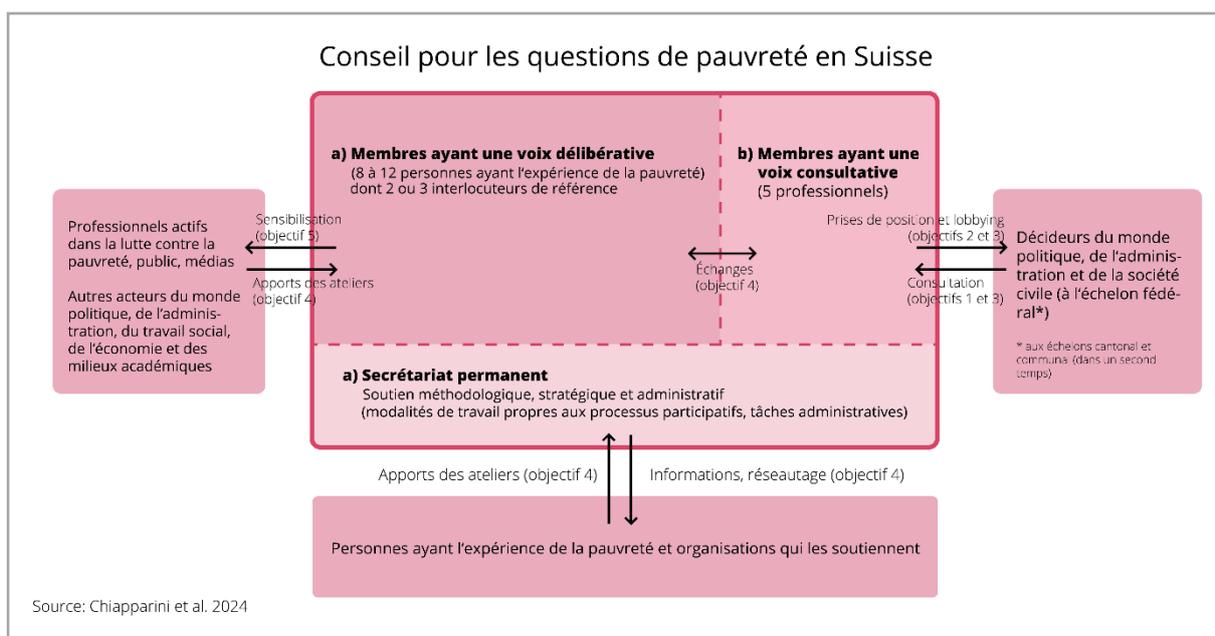
Le rapport issu de ces travaux¹⁸ propose de créer un *Conseil pour les questions de pauvreté en Suisse* qui représenterait les intérêts des personnes concernées et faciliterait la prise en compte de leurs connaissances pratiques par la politique suisse. Le processus de participation a notamment formulé les objectifs suivants : les instances de décision des milieux politiques, de l'administration et de la société civile consultent le Conseil sur les questions liées à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, et le conseil formule des propositions et participe ainsi aux décisions. Il promeut en outre les échanges entre personnes touchées par la pauvreté et entre ces dernières et d'autres acteurs, et sensibilise et mobilise le grand public.

Afin de poursuivre ces objectifs, le rapport propose de doter le Conseil de la structure et des fonctions suivantes (voir Figure 4) : le Conseil pour les questions de pauvreté en Suisse est composé de huit à douze personnes ayant fait l'expérience de la pauvreté (a) et de cinq professionnels issus du domaine de la politique de la pauvreté (b). Ils seront épaulés par un secrétariat permanent (c).

¹⁸ Chiapparini *et al.* (2024)

Les membres ayant fait l'expérience de la pauvreté forment le cœur du Conseil. Ce sont eux qui statuent sur la stratégie et sa mise en œuvre. Ils se réunissent donc régulièrement. Deux à trois d'entre eux font office de personnes de contact. Ils veillent à ce que la stratégie soit mise en œuvre et sont en charge de la coordination avec le secrétariat et les professionnels. Ils assument également la tâche de porte-parole. Afin d'assurer une certaine représentativité et légitimité, le Conseil doit refléter l'hétérogénéité des personnes touchées par la pauvreté. Le groupe inclura donc des représentants de toute la Suisse, qui ont fait l'expérience de la pauvreté dans différents contextes, sont issus de divers milieux socio-culturels et possèdent divers niveaux de formation. De même, il sera composé de représentants des différents sexes et de personnes ayant ou non de l'expérience en matière de processus de participation et appartenant ou non à une organisation de soutien des personnes concernées. Le groupe sera constitué en consultation avec ces organisations et avec un large panel de personnes touchées par la pauvreté.

Figure 4 : Projet de Conseil pour les questions de pauvreté en Suisse



Le groupe des cinq membres consultatifs se compose de professionnels expérimentés et ayant de bons relais dans leur domaine, issus de divers secteurs liés à la politique de la pauvreté (administrations fédérale, cantonale et communale, ONG, sciences, etc.). Ils amènent leurs connaissances et leurs réseaux, et ont voix consultative. L'intégration permanente de professionnels avec voix consultative permet de réunir au sein du Conseil la perspective des professionnels et celle des personnes ayant l'expérience de la pauvreté. Elle permet de développer une relation de confiance et d'associer le Conseil aux discussions techniques et aux processus politiques et administratifs liés à la politique de la pauvreté. Le pouvoir de décision au sein du Conseil revient quant à lui aux personnes concernées, et le Conseil représente leurs intérêts.

Le secrétariat se charge des tâches administratives et de coordination, épaulé les personnes de contact, assure l'animation professionnelle des processus participatifs et, au besoin, coaché les membres touchés par la pauvreté.

Le travail du Conseil vise en premier lieu les instances de décision politiques. Il s'adresse également aux autres spécialistes, aux chercheurs en sciences sociales, au grand public, et, enfin, à un large cercle de personnes ayant fait l'expérience de la pauvreté.

Les échanges ne sont pas à sens unique : en effet, le Conseil peut tant adresser des informations et des propositions à ses interlocuteurs, qu'être sollicité par eux pour des *inputs* et *feedback*. Il établit des formes de collaboration différentes avec ses divers interlocuteurs en fonction de ses thèmes prioritaires, des développements du domaine et des intérêts des deux parties. Le Conseil utilise pour cela les processus et canaux de la participation politique, comme les auditions parlementaires, les groupes de travail de l'administration, les prises de position, les consultations, les réunions avec des membres de l'exécutif. Les membres consultatifs du Conseil jouent ici un important rôle d'intermédiaire.

Le Conseil organise également des manifestations rassemblant des personnes touchées par la pauvreté ou des organisations de soutien de ces personnes, en vue de dynamiser son propre travail (choix des thèmes prioritaires, définition de priorités, etc.).

Dans un premier temps, le Conseil doit être constitué au niveau national. Une fois le Conseil établi, ses structures pourraient être étendues, à moyen et long terme, aux niveaux cantonal et communal, c'est-à-dire que des conseils régionaux, cantonaux et communaux seraient constitués et feraient partie intégrante de la structure nationale de participation.

Le présent projet trace les grandes lignes d'une éventuelle future structure de participation. Reste à déterminer ses modalités de financement et son ancrage institutionnel. Le rapport recommande aux autorités de fournir les ressources nécessaires pour assurer la légitimité et la stabilité du Conseil et de rattacher cette structure à la Plateforme nationale contre la pauvreté. Dans un deuxième temps, la structure et les fonctions esquissées ici devraient être précisées et concrétisées.

4.2.2.3 Conseil et protection juridiques des personnes touchées par la pauvreté dans l'aide sociale

Problématique et analyse empirique

Par participation au sens large, on entend le fait de prendre part à la société et de disposer d'un accès égalitaire à ses différents domaines, et notamment au droit. Au cours du Programme national contre la pauvreté (2014 à 2018), les personnes touchées ont répété qu'elles se sentaient insuffisamment informées sur leurs droits et qu'elles ne parvenaient pas suffisamment à les faire valoir. Une étude a été donc commandée, avec pour objet le conseil et la protection juridiques dans l'aide sociale¹⁹. La protection juridique s'entend ici, au sens large, comme l'accès à la justice. Sous cet angle de sociologie juridique, les obstacles administratifs, sociaux ou économiques susceptibles d'entraver l'accès à la justice sont également pris en considération.

Cette étude s'est penchée sur la jurisprudence en matière de droit de l'aide sociale, a analysé la Constitution fédérale et le droit international public et réalisé des entretiens avec des instances de recours, des personnes touchées par la pauvreté ainsi que des services juridiques d'autorités de l'aide sociale. En sus de cette recherche qualitative, une vaste enquête en ligne a été menée auprès des services de conseil juridique ainsi que des avocats spécialisés dans les questions d'assurances sociales, et en particulier dans le droit de l'aide sociale.

Les résultats montrent la diversité et l'étendue de la gamme des services de conseil en Suisse. Ceux-ci vont de services proposant un accueil général aux personnes défavorisées (comme Caritas) ou se concentrant sur des domaines spécifiques (comme Pro Infirmis ou les services de conseil aux femmes), jusqu'à des services publics proposant un conseil juridique (par ex. les services sociaux des grands hôpitaux publics). Dans le même temps, les ressources à disposition pour obtenir un conseil qualifié en matière de droit de l'aide sociale sont limitées. Il a été possible d'identifier un peu plus de 30 services qui proposent un conseil détaillé en la matière, c'est-à-dire des consultations axées sur des cas individuels et qui

¹⁹ Fuchs *et al.* 2020

proposent généralement plusieurs rendez-vous. Un petit nombre traitent plusieurs centaines de cas par an, mais la plupart se limitent à quelques dizaines. Or, la demande est bien plus importante, les délais d'attente sont donc souvent longs, et le temps dévolu aux consultations par téléphone, court.

L'étude ne délivre pas d'évaluation générale sur la protection juridique des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse. En effet, les différences régionales sont trop importantes, que ce soit au niveau de la législation cantonale, de la pratique des services sociaux ou des offres de soutien locales. Elle montre cependant que la protection juridique des bénéficiaires de l'aide sociale présente des lacunes qui peuvent avoir de graves conséquences, notamment lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale sont confrontés à des décisions juridiques insuffisantes qui concernent leurs moyens d'existence et qu'il leur est extrêmement difficile, pour des raisons structurelles, d'obtenir dans un délai convenable une décision d'une instance étatique impartiale.

Recommandations

Pour combler ces lacunes, le rapport formule des recommandations dans les trois domaines thématiques suivants :

- **Services de conseil juridique et de médiation** : le rapport se prononce en faveur du renforcement ciblé par un financement public des ressources et des compétences des services de conseil juridique, ce qui permettrait non seulement d'élargir les capacités de conseil, mais aussi d'encourager la mise en réseau et les échanges spécialisés. L'accès à ces services doit être aussi simple que possible et à bas seuil. De plus, le rapport recommande également de mettre en place des services publics de médiation en dehors des grandes villes. Les services de médiation sont impartiaux et ont la possibilité de proposer à l'administration de réviser les processus des autorités. Ils peuvent ainsi aller au-delà des simples cas individuels, chose que les services de conseil « ordinaires » ne peuvent se permettre.
- **Droit et législation** : le rapport recommande d'inscrire le droit à un conseil juridique indépendant dans les lois cantonales sur l'aide sociale ou dans les directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), par analogie aux dispositions du droit des assurances sociales (art. 27 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA] ; RS 830.1)²⁰. La mise en œuvre de ce droit au conseil et à l'information passerait notamment par un soutien financier alloué à des services de conseil indépendants. Pour éliminer les obstacles financiers, le rapport recommande d'étendre les conditions d'octroi de l'assistance judiciaire gratuite, qui s'appliquerait dès la première étape de la procédure (procédure administrative). Il renvoie sur ce point à la vulnérabilité particulière des bénéficiaires de l'aide sociale et au devoir de protection de l'État.
- **Autorités** : les ressources et les pratiques des services sociaux jouent un rôle décisif. L'étude arrive notamment à la conclusion que, dans le domaine de l'aide sociale, les conflits juridiques s'accompagnent presque toujours d'un manque de suivi et d'assistance et de l'absence d'entretien personnalisé. Il est donc essentiel de consacrer un temps suffisant au travail social pour éviter les conflits. Les bénéficiaires de l'aide sociale doivent aussi être informés de manière spécifique, complète et adaptée de leurs

²⁰ L'art. 27 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1) est ainsi libellé :

« ¹ Dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations.

² Chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations. Sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations. Le Conseil fédéral peut prévoir la perception d'émoluments et en fixer le tarif pour les consultations qui nécessitent des recherches coûteuses.

³ Si un assureur constate qu'un assuré ou ses proches ont droit à des prestations d'autres assurances sociales, il les en informe sans retard. »

droits et devoirs, ainsi que de leurs possibilités de recours. Il importe également qu'ils puissent avoir recours à une assistance juridique qui les aident à déterminer à quelles prestations des assurances sociales ils ont droit.

Diffusion et mise en valeur

La publication de l'étude en janvier 2021 a suscité la discussion. La CSIAS a intégré ce thème dans sa stratégie 2025²¹ et l'a traité dans le cadre de la révision de ses normes 2023-2027. Adoptant un rôle précurseur en Suisse, la ville et le canton de Zurich ont décidé de financer par des fonds publics le service de conseil juridique indépendant « Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht »²². D'autres communes se sont exprimées avec plus de retenue dans les médias, craignant notamment une augmentation de la fréquence des conflits juridiques. L'étude souligne toutefois l'effet d'intégration et de prévention des conflits d'une protection juridique complète. La nécessité d'étendre le conseil indépendant dans le domaine de l'aide sociale et, en parallèle, de renforcer les compétences correspondantes dans les services sociaux a été également soulignée lors du colloque de la Plateforme du 2 septembre 2021.

4.3 Thème prioritaire « Jeunes et jeunes adultes vulnérables lors des transitions I et II »

4.3.1 Contexte

Importance pour la prévention de la pauvreté

Une insertion professionnelle réussie est un facteur essentiel d'autonomie et d'intégration sociale et professionnelle pour les jeunes et les jeunes adultes. Le passage de la scolarité à la vie professionnelle contient deux moments charnières, qui peuvent susciter des difficultés : la transition I entre les dernières années d'école et la formation post-obligatoire, et la transition II entre la formation et la vie professionnelle.

Les exigences professionnelles changent au gré des mutations économiques, technologiques et sociales. Ces vingt dernières années, plusieurs réformes ont contribué à décloisonner le système éducatif, ce qui s'est traduit par une plus grande diversité de types et de contenus de formations. Parallèlement, la durée des cursus s'est allongée et ces derniers se sont complexifiés. Ils placent les jeunes devant des défis plus importants, exigent d'eux une certaine flexibilité et peuvent être liés à des processus d'orientation et de recherche plus longs.

Notre société étant fondée sur le savoir, l'obtention d'un diplôme professionnel est une condition indispensable pour une insertion durable sur le marché du travail primaire et est considérée comme nécessaire pour la participation à la vie de la société. La Confédération et les cantons ont donc fixé comme objectif que 95 % des jeunes de 25 ans possèdent un diplôme du degré secondaire II (formation professionnelle, maturité, certificat de culture générale). Cet objectif n'est pas encore atteint, le taux atteignant 90,2 % selon les dernières données. On observe de plus de fortes variations en fonction de l'origine : si les jeunes de nationalité suisse, nés en Suisse, atteignent pratiquement l'objectif avec un taux de 93,1 %, ce résultat n'est que de 78,9 % pour les jeunes issus de la migration²³.

²¹ www.csias.ch > News > La stratégie 2025 de la CSIAS (20.05.2021)

²² www.stadt-zuerich.ch > Sozialdepartement > Über das Departement > Medien > Medienmitteilungen: Zürich finanziert neu Rechtsberatung für Armutsbetroffene (19.11.2020) ; www.zh.ch > Politik & Staat > Gesetze & Beschlüsse > Beschlüsse des Regierungsrates > Recherche : Regierungsratsbeschluss Nr. 946/2020.

²³ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Éducation et science > Transitions et parcours dans le domaine de la formation > Dans l'école obligatoire > Tableaux : Taux de première certification du degré 26

Acteurs et mesures

Les compétences de la Confédération, des cantons et des communes varient en fonction du degré de formation. L'école obligatoire et l'orientation professionnelle relèvent exclusivement de la compétence des cantons. En revanche, la formation professionnelle est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (OrTra).

Ces vingt dernières années, la Confédération et les cantons ont consacré beaucoup de temps aux transitions vers la formation postobligatoire et vers la vie professionnelle. Cet engagement s'est traduit par la mise en place, dans tous les cantons, d'une offre de base institutionnalisée de mesures de suivi. Cette offre comprend l'orientation professionnelle au degré secondaire I, des solutions transitoires (offres passerelles, semestre de motivation, etc.), l'orientation professionnelle, scolaire et de carrière, le placement en apprentissage et le mentoring. On trouve également de nombreuses offres s'adressant aux jeunes ayant besoin d'un soutien particulier (préapprentissage d'intégration pour les jeunes récemment arrivés en Suisse, mesures de réadaptation professionnelle de l'assurance-invalidité, etc.).

Ces offres sont proposées par de nombreuses institutions des domaines de la formation, du travail et de la sécurité sociale (en particulier assurance-chômage, assurance-invalidité et aide sociale), qui ont chacune leur propre logique d'admission et de financement. Le cadre légal est posé par des lois fédérales et cantonales, alors que la mise en œuvre et l'aménagement des systèmes de transition sont essentiellement du ressort des cantons.

Pour suivre les jeunes présentant des problématiques multiples, il importe de coordonner les offres et les acteurs en présence. Les cantons poursuivent en cela deux approches, qui se recoupent partiellement²⁴ :

- Les systèmes fédéraux et cantonaux liés à la sécurité sociale, à la formation professionnelle et à l'intégration sont organisés au sein de la Collaboration interinstitutionnelle (CII). Ne traitant pas des cas particuliers, celle-ci garantit que les aides disponibles sont adaptées aux besoins. Certains cantons et communes mettent l'accent, dans le cadre des structures de la CII, sur les jeunes.
- Le case management Formation professionnelle (CM FP) s'adresse aux adolescents et jeunes adultes qui se trouvent dans des situations particulièrement problématiques ; il les aide à trouver des aides adaptées à leur cas et soutient leur insertion professionnelle. Il s'articule autour d'une approche de conseil globale et adaptée aux jeunes. Le fonctionnement du CM FP varie fortement d'un canton à l'autre. Dans certains, il s'inscrit dans une structure plus large de CII, alors que d'autres le gèrent comme une offre relativement autonome.

4.3.2 Activités et résultats de la Plateforme nationale contre la pauvreté

Problématique et analyse empirique

Les activités de la Plateforme trouvent leur origine dans une des principales conclusions du programme précédent. Celui-ci avait mis en évidence le fait que la Suisse disposait d'une offre de soutien différenciée pour les transitions I et II²⁵. Un domaine présentait cependant des lacunes et des problèmes de coordination, celui du suivi et du soutien des adolescents et jeunes adultes se trouvant dans des situations particulièrement difficiles et complexes. Il s'agit par exemple de jeunes souffrant de problèmes psychiques, de jeunes adultes

secondaire II et taux de maturités: tableaux pour l'année 2020 (état le 4.11.2022). Le taux est de 86,1 % pour les étrangères et étrangers nés en Suisse et de 86,4 % pour les Suisses nés à l'étranger.

²⁴ Schaffner *et al.* 2022, p. 20 s.

²⁵ Schmidlin *et al.* 2018

bénéficiaires de l'aide sociale et sans qualification professionnelle formelle, de jeunes mères ou de jeunes, immigrés ou réfugiés, arrivé tardivement en Suisse.

La Plateforme contre la pauvreté a fait de ce sujet l'un de ses thèmes prioritaires. Celui-ci a été précisé et délimité à l'aide d'entretiens préliminaires avec des acteurs de terrain importants et lors d'un atelier d'experts interdisciplinaire. Ces travaux préparatoires ont été suivis d'une étude scientifique visant deux objectifs principaux²⁶ : premièrement, approfondir l'analyse du problème et mettre en évidence les caractéristiques de ces personnes et les défis auxquels elles font face. Deuxièmement, formuler des recommandations visant à améliorer le système de soutien de ces groupes cibles et à augmenter le nombre de jeunes réussissant leur transition dans la vie professionnelle, et, plus généralement, dans la vie adulte. Du point de vue méthodologique, l'étude repose sur une approche à perspectives multiples : les chercheurs ont analysé la littérature spécialisée, mené des entretiens individuels et de groupe avec les personnes concernées, recherché des projets de bonnes pratiques et organisé des ateliers par région linguistique avec des spécialistes (services cantonaux, prestataires de programmes d'intégration professionnelle et sociale).

Sans surprise, la vie, les problèmes et les ressources des jeunes présentant des problématiques multiples sont hétérogènes. Ces jeunes présentent cependant un certain nombre de traits communs. Ils ont par exemple grandi dans des conditions difficiles marquées par des conflits familiaux et, pour un certain nombre, par des séjours en foyer. Souvent, leur famille d'origine ou leur cercle social ne les soutient pas. Structurellement, on constate que les difficultés ne sont pas confinées à un seul domaine, mais qu'elles interagissent et que les jeunes peuvent rapidement être pris dans un engrenage. Ils se sentent donc dépassés, sans toujours bien savoir à qui s'adresser. En outre, ils maîtrisent mal les contraintes administratives imposées par les services spécialisés.

Mais les jeunes ne sont pas les seuls à se sentir dépassés, les systèmes d'aide eux-mêmes n'y échappant pas. En effet, comme le montre l'étude, ces derniers, généralement conçus pour remédier à un type de problèmes et qui tendent à rester dans leur domaine de compétences lors du diagnostic de cas, montrent souvent leurs limites dès lors qu'ils sont confrontés à des problématiques complexes. Or, ces dernières exigent au contraire une analyse globale qui prenne en compte tous les pans de la vie des jeunes en difficultés. De plus, les tâches légales des services d'aides réduisent parfois considérablement leur marge de manœuvre. Il en résulte un morcellement de l'aide, qui n'est pas adaptée aux besoins des personnes concernées ni à la dynamique de leurs vies. Si, par exemple, l'aide se focalise sur l'obtention d'un diplôme ou sur l'intégration professionnelle, elle risque de passer à côté du fait que, pour atteindre ces objectifs, les jeunes ont aussi besoin de soutien dans d'autres domaines. À cela s'ajoute que les jeunes présentant des problématiques multiples et qui ne trouvent aucun soutien auprès de leur famille d'origine ou de leur cercle social ont d'autant plus besoin d'établir des relations stables et durables avec des professionnels. Or, de nombreuses offres sont trop courtes, trop peu flexibles ou trop peu soutenues pour aider efficacement les personnes concernées.

Selon l'étude, les lacunes de l'offre ou le manque de différenciation pour certains groupes cibles ne sont que la partie émergée de l'iceberg. La solution ne passe pas non plus par une simple régulation de certains points ou l'adaptation de quelques offres. Il faudrait au contraire avoir une vision et une gestion globales de l'ensemble du système et de son accessibilité. Mais pour efficace qu'elle puisse être, cette approche n'en est pas moins très contraignante : il faut ouvrir le système de transition, qui accompagne les jeunes depuis l'école jusque dans la vie professionnelle en passant par la formation, aux personnes présentant des problématiques multiples, reconnaître que ces dernières ont besoin d'un soutien spécifique et le leur apporter sans tarder.

²⁶ Schaffner *et al.* 2022

Recommandations

Pour apporter un soutien efficace aux jeunes présentant des problématiques multiples dans leur parcours vers le monde du travail, deux principes sont primordiaux :

- **Orientation client** : les prestations d'aide doivent correspondre aux jeunes et à leurs besoins, et non à la logique institutionnelle. Elles doivent comprendre une évaluation complète des besoins qui se penche sur tous les domaines pertinents (diagnostic social). Il faut pouvoir accéder à ces prestations simplement et rapidement, et l'attitude des professionnels doit être ouverte et valorisante. Il importe de combiner judicieusement et au cas par cas les aides des différents systèmes de prestations et de les relier. Il faut aussi prendre en compte les besoins en termes de durée (options de prolongation, extension au-delà de 25 ans, etc.).
- **Coopération interinstitutionnelle formelle** : toute mise en œuvre du principe d'orientation client doit reposer sur un cadre légal. Il faut donc réglementer la collaboration interinstitutionnelle et lui donner un caractère contraignant. Concrètement, il s'agit notamment de faciliter la coordination des différents systèmes qui traitent un cas précis.

Ces deux principes sont bien connus des spécialistes et, en soi, n'ont rien de nouveau. Ils forment déjà la base de la CII et du CM FP, soit les deux formes de coopération transversale qui interviennent aux transitions I et II. Mais comme l'indique l'étude, ces principes restent encore trop souvent lettre morte et, dans la pratique, le chemin qui sépare la norme reconnue et son application est assez long. Afin de combler cette lacune, l'étude formule neuf recommandations destinées aux divers systèmes et groupes cibles : le pilotage stratégique (directions des départements et offices), la gestion de cas (offices, services et services spécialisés) et le suivi de cas (prestataires spécialisés et généraux, dont de nombreux acteurs non étatiques).

Pilotage stratégique (directions des départements et des offices) :

1. **Réglementation des structures interinstitutionnelles** : le soutien apporté aux adolescents et jeunes adultes présentant des problématiques multiples ne devrait pas dépendre de l'engagement de quelques spécialistes ou d'autres facteurs aléatoires. Il faut donc édicter des règles contraignantes qui régissent la collaboration entre les départements compétents et leurs institutions. Ces règles portent sur la formulation d'objectifs ainsi que sur la définition de processus, de compétences et de pouvoirs décisionnels. Il faut également examiner dans quelle mesure harmoniser les normes cantonales (lois, ordonnances, règlements).
2. **Réglementation du financement** : il faut fixer les modalités de financement de ces structures d'ordre supérieur. Sans cela, le montant des moyens financiers destinés aux personnes concernées continuera de dépendre des compétences institutionnelles ou communales, ce qui compromettrait le principe du soutien sur mesure. La solution passe par des modèles cantonaux de financement qui suppriment, ou du moins atténuent, ces inégalités en regroupant et redistribuant ces fonds ou en établissant de nouveaux budgets. Ces modèles peuvent prendre la forme d'un pool de ressources indépendant (personnel, coûts de biens et services), qui mette en place un suivi des cas orienté sur les besoins et des projets d'optimisation des interfaces.

Gestion des cas (offices, services et services spécialisés) :

3. **Mise en œuvre et maintien des structures interinstitutionnelles** : à elles seules, les conditions cadres ne garantissent pas le succès. Les mesures qu'elles prennent doivent être appliquées et dynamisées. Nous recommandons donc de désigner un service qui sera chargé d'entretenir la collaboration interinstitutionnelle, de recueillir les expériences des acteurs en présence et de développer les structures et

processus. Ce service doit être bien visible et disposer des compétences et ressources nécessaires.

4. **Établissement d'une structure de gestion des cas** : nous recommandons de définir un service chargé de coordonner l'instruction et la gestion des cas, en particulier ceux du groupe cible des adolescents et jeunes adultes présentant des problématiques multiples. Tous les cantons disposent déjà d'un service de case management Formation professionnelle. Selon les auteurs de l'étude, il s'agirait de renforcer l'orientation client de ces services, à savoir d'aller chercher les jeunes dans leur environnement et d'appliquer le mandat élargi qui consiste à offrir toutes les aides nécessaires en cas de problématiques multiples. Si le canton dispose, outre du CM FP, d'autres structures de coopération de gestion des cas, il convient de réglementer leurs compétences respectives et leurs relations.
5. **Point de contact en amont permettant un examen de cas facile d'accès** : il faudrait mettre en place un point de contact très accessible proposant une première consultation sur une vaste gamme de thèmes. Les personnes concernées pourront s'y rendre de manière anonyme, sans conditions préalables et sans rendez-vous. Elles y obtiendront un aperçu des offres de soutien existantes et, si elles le désirent, seront aiguillées vers les services compétents (par ex., CM FP, office du travail, services sociaux). Dans l'idéal, ce premier interlocuteur travaille en étroite collaboration avec les services de consultation pour jeunes, ou combine les deux tâches.
6. **Conditions flexibles pour les offres de suivi** : les objectifs des offres de soutien doivent pouvoir être aménagés au cas par cas (en fonction du client). Cette recommandation s'applique en particulier aux offres visant principalement la formation professionnelle. En effet, traiter adéquatement les problématiques multiples demande de poursuivre des objectifs supplémentaires tels que le *soutien à l'autonomie fonctionnelle* ou l'*intégration sociale*, mais cela suppose que les services de gestion des cas disposent d'une certaine flexibilité en matière d'objectifs, de calendrier et de forfait par cas. Il serait également souhaitable de renforcer la collaboration interinstitutionnelle relative aux offres destinées aux jeunes présentant des problématiques multiples. Il ne s'agit pas ici d'obliger toutes les institutions à proposer une offre destinée à ces groupes cibles, mais plutôt de veiller à ce que les offres existantes couvrent l'ensemble des besoins et que les différents services puissent y recourir de façon coordonnée.

Suivi des cas (prestataires spécialisés)

7. **Sensibilisation à la question des problématiques multiples** : toutes les offres et institutions devraient être encouragées à identifier rapidement les problématiques multiples lors des transitions I et II. Des campagnes de sensibilisation, des programmes de formation et de formation continue destinés aux professionnels ainsi que des guides pratiques pour l'analyse préliminaire pourraient les y aider. En effet, la détection et l'intervention précoces sont de bons outils de prévention, en particulier au niveau de l'enseignement obligatoire. Il importe aussi de définir clairement les compétences (par ex., examens préliminaires) et de faire connaître les processus de suivi (par ex., examens détaillés, prestations de soutien).
8. **Nouvelles formes d'offres d'intégration** : il faudrait promouvoir des offres d'accompagnement et d'apprentissage flexibles qui, outre les objectifs d'intégration professionnelle, abordent aussi des thèmes liés à l'autonomie fonctionnelle. Il serait aussi envisageable de mettre en place une collaboration étroite avec d'autres services de conseil (par ex., services de consultation pour les familles et les jeunes). De même, les projets pilotes ont montré qu'introduire une certaine flexibilité dans les conditions de formation (formations à temps partiel, possibilités d'interruption grâce à un financement flexible, accompagnement sur le lieu de travail, etc.) était une piste prometteuse.

9. **Renforcer et représenter les demandes via des groupements d'intérêt** : les prestataires spécialisés d'offres d'aide devraient former un groupement d'intérêts (association, association faîtière, etc.) et échanger régulièrement sur des thèmes qui les concernent. Ils gagneront ainsi en visibilité et en importance politique. Les responsables du pilotage stratégique et de la gestion des cas sauront plus facilement à qui s'adresser et les prestataires pourront faire valoir leurs intérêts, expériences et idées de développement de manière ciblée à travers ces groupements.

Diffusion et mise en valeur

Les résultats de l'étude ont été résumés dans un guide pratique destiné aux acteurs des trois échelons du système (pilotage stratégique, gestion des cas, suivi des cas)²⁷. L'étude et le guide ont été présentés en juin 2022, lors d'un colloque national organisé par la Plateforme et la CII nationale. À côté des exposés et des tables rondes, des posters présentaient de nombreux cas pratiques qui ont fait l'objet de discussions. De plus, la Plateforme a diffusé ces résultats auprès d'un large public spécialisé sous la forme d'exposés ou d'ateliers lors de diverses manifestations liées à la formation (professionnelle), à l'intégration professionnelle et à la santé.

4.4 Thème prioritaire « Compétences de base et qualification professionnelle des adultes touchés par la pauvreté »

4.4.1 Contexte

Importance pour la prévention de la pauvreté

Du point de vue de la prévention, les mesures d'encouragement de la formation destinées aux adolescents et aux jeunes adultes sont insuffisantes pour réduire le risque de pauvreté de la population en Suisse. En effet, de nombreuses personnes qui ne disposent pas d'une certification professionnelle formelle ou qui présentent des lacunes importantes dans des compétences de base telles que la lecture, l'écriture, le calcul et les TIC ont dépassé l'âge où l'on acquiert, en général, un tel diplôme. Nombre d'entre elles sont arrivées en Suisse à l'âge adulte.

La part des personnes résidant en Suisse qui sont âgées de 25 à 64 ans et qui n'ont pas obtenu de diplôme reconnu du degré secondaire II après l'école obligatoire s'élève à 14 %²⁸. En chiffres absolus, 668 000 personnes âgées entre 25 et 64 ans ne disposent actuellement d'aucun diplôme postobligatoire ; elles sont plus rarement intégrées au marché du travail²⁹ et le risque qu'elles soient touchées par la pauvreté est nettement plus élevé que pour d'autres catégories³⁰. On retrouve ce phénomène dans l'aide sociale, où la part des personnes sans formation (49 %) est nettement supérieure à celle de la population totale³¹.

Il est beaucoup plus difficile d'obtenir des informations sur les compétences de base effectives (comme lire, compter ou résoudre des problèmes) de la population adulte que sur les diplômes obtenus. Pour la Suisse, les données correspondantes sont recueillies dans le cadre du projet PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult

²⁷ Schaffner *et al.* 2022

²⁸ www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Tableaux > Recherche dans le titre : Plus d'information dans le tableau « Niveau de formation de la population résidante permanente selon le statut sur le marché du travail, le sexe, la nationalité, les groupes d'âges, le type de famille » (1.4.1996-31.3.2023).

²⁹ CSRE 2018, p. 25 s.

³⁰ www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html > Trouver des statistiques > Situation économique et sociale de la population > Situation sociale, bien-être et pauvreté > Pauvreté et privations > Pauvreté > Tableau : Taux de pauvreté, en 2021 Selon différentes caractéristiques (2007-2021).

³¹ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Sécurité sociale > Aide sociale > Bénéficiaires de l'aide sociale > Aide sociale économique

Compétencies) de l'OCDE ; elles seront disponibles à partir de fin 2024³². Il est de notoriété que les personnes sans formation postobligatoire suivent moins de formations continues que les autres et que ces inégalités sont donc susceptibles de s'accroître : les titulaires d'un diplôme de formation professionnelle sont deux fois plus nombreux à participer à des activités de formation continue informelles (comme des cours, des conférences, des séminaires, un enseignement privé) ; les écarts sont encore plus marqués par rapport aux titulaires d'un diplôme de formation générale du secondaire II ou d'un diplôme du tertiaire³³.

Acteurs et mesures

Depuis une dizaine d'années, la promotion de l'obtention d'un diplôme professionnel par les adultes constitue un thème prioritaire pour les partenaires de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail³⁴. Dans ce cadre, la Confédération est responsable du pilotage et du développement stratégiques, de l'élaboration des bases et du soutien apporté aux projets. Si ce thème est placé sous l'égide du SEFRI, d'autres offices fédéraux (en particulier le SEM, le SECO et l'OFAS) y collaborent par différents canaux. La mise en œuvre des mesures incombe aux cantons et aux organisations du monde du travail.

La loi fédérale sur la formation continue (LFCo), entrée en vigueur en 2017, oblige la Confédération et les cantons à s'engager en faveur de la promotion des compétences de base des adultes et à coordonner leurs activités (art. 13 à 17 LFCo ; RS 419.1). Par ailleurs, d'autres lois réglementent l'acquisition de compétences de base ou permettent au moins un engagement dans ce sens. Il s'agit notamment de réglementations relevant du droit des étrangers³⁵ et du droit de l'assurance-chômage³⁶. En plus du SEFRI, le SECO, le SEM et l'OFAS ainsi que, dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, l'Office fédéral de la communication sont aussi particulièrement impliqués dans l'encouragement des compétences de base au niveau fédéral. La coordination au niveau national s'effectue en premier lieu au sein du comité national de pilotage de la Collaboration interinstitutionnelle (CII).

Sur le plan national, la Conférence suisse de la formation continue (CSFC), une conférence spécialisée de la CDIP, et la Fédération suisse Lire et écrire sont actives dans l'encouragement des compétences de base chez les adultes. Avec le soutien financier du SEFRI, ces deux acteurs ont lancé en 2017 la campagne d'information et de sensibilisation « Simplement mieux ! »³⁷. La Fédération suisse pour la formation continue (FSEA) intervient également sur le thème des compétences de base. Elle a notamment lancé, avec la CSIAS, une offensive de formation continue sous la forme d'un projet pilote qui soutient des services sociaux dans la mise en place de structures d'encouragement des compétences de base et de la formation continue³⁸.

³² www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html > Trouver des statistiques > Éducation et science > PIAAC Suisse - Compétences de base des adultes

³³ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Éducation et science > Formation continue > Tableau : Participation à la formation continue (12 derniers mois ; 2011, 2016, 2021). Les données reposent sur le microrecensement de l'OFS sur la formation de base et la formation continue. Des données plus récentes se rapportant aux quatre dernières semaines avant l'enquête sont disponibles dans l'enquête suisse sur la population active. Les écarts décrits ici sont confirmés par www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html > Trouver des statistiques > Éducation et science > Indicateurs de la formation > Par thèmes > Accès et participation > Participation à la formation continue > Participation à la formation continue (4 dernières semaines ; 2010-2023)

³⁴ www.sbf.admin.ch/sbfi/fr/home.html > Formation > Pilotage et politique de la formation professionnelle > Projets et initiatives > Certification professionnelle pour adultes

³⁵ Encouragement de l'intégration, art. 58 LEI (RS 142.20).

³⁶ Mesures de formation relevant des mesures relatives au marché du travail, art. 60 LACI (RS 837.0).

³⁷ www.simplement-mieux.ch

³⁸ www.csias.ch > Thèmes > Formation > Offensive de formation continue. Informations complètes sur l'engagement de la FSEA en matière de compétences de base : www.alice.ch > Thèmes > Compétences de base.

4.4.2 Activités et résultats de la Plateforme

Problématique et analyse empirique

Les personnes touchées par la pauvreté ou menacées de pauvreté recourent relativement peu aux offres de promotion des compétences de base ou des qualifications professionnelles. Il nous manque certes un aperçu statistique de l'utilisation de ces offres. Mais il ne fait aucun doute que le nombre d'adultes en situation de pauvreté qui ne disposent d'aucun diplôme de formation ou présentent des lacunes dans le domaine des compétences de base est beaucoup plus élevé que la demande actuelle d'offres de formation et de qualification.

En septembre 2020, la Plateforme a organisé une table ronde avec des spécialistes du domaine social et de la formation, qui a identifié cet état de fait comme un défi majeur de ce thème prioritaire. La Plateforme a donc commandé une étude de fond visant à mieux comprendre le point de vue et l'expérience des personnes concernées³⁹. En effet, mieux comprendre leur vécu permet de mettre en évidence les facteurs qui entravent leur accès à la formation et ce qui peut être entrepris pour y remédier. A cette fin, des entretiens approfondis ont été menés avec 80 personnes peu qualifiées et touchées par la pauvreté de Suisse alémanique, romande ou italienne. S'y sont ajoutés des entretiens individuels et de groupe avec une soixantaine de spécialistes des domaines de la formation, des affaires sociales et des collectifs autogérés, une revue de littérature ainsi qu'une analyse statistique complémentaire des données du Panel suisse de ménages.

L'étude porte sur cinq constellations représentant différentes problématiques et situations de vie :

- les jeunes adultes n'ayant pas réussi à prendre durablement pied dans le monde du travail,
- les familles monoparentales,
- les familles issues de la migration et employées dans des secteurs à bas salaires (*working poors*),
- les personnes sans emploi de plus de 50 ans et
- les personnes exerçant une activité lucrative indépendante.

Les obstacles à l'accès à la formation y sont décrits pour chaque constellation et plusieurs sous-groupes. Une distinction est faite entre les contraintes liées aux conditions de vie actuelles des intéressés (« ne pas pouvoir »), la connaissance insuffisante des possibilités et des filières de formation (« ne pas savoir »), le manque de soutien ou l'absence de droits (« ne pas obtenir ») ainsi que les réserves, craintes ou besoins d'autonomie d'ordre personnel (« ne pas vouloir »). Il semble, par exemple, que l'orientation personnelle vers la formation soit généralement très marquée dans les familles monoparentales ou celles issues de la migration. Parmi les obstacles rencontrés figurent une forte sollicitation au travail rémunéré et à la garde des enfants, souvent combinée à d'autres contraintes (par ex., stress, problèmes de santé liés au travail, isolement social, assistance portée à des membres de la famille malades). Si, dans ces cas, les prestations de soutien ou les droits sont souvent limités, c'est avant tout en raison de réglementations et de désavantages spécifiques à la migration et au droit des étrangers. La connaissance des offres s'avère très hétérogène.

Les chômeurs âgés et les indépendants ont tendance à rencontrer d'autres problèmes. Viennent s'ajouter, chez les chômeurs âgés, des aspects supplémentaires de « ne pas pouvoir » et de « ne pas obtenir » : restrictions liées à la santé et à l'âge, accès bloqué par de la discrimination liée à l'âge ou en raison de conditions formelles non remplies. Les déceptions liées à des plans de formation antérieurs ou des réticences vis-à-vis du

³⁹ Mey et al. 2023

système scolaire peuvent avoir un effet négatif sur la motivation (« ne pas vouloir »). La motivation est parfois également réduite chez les indépendants qui priorisent le travail pratique non théorique. En même temps, ce groupe est quelquefois habité de grands espoirs de trouver des débouchés par la formation ou de pouvoir débiter une nouvelle carrière grâce à celle-ci. Ces espoirs se heurtent à des limites si les personnes concernées ne connaissent pas les offres qui pourraient leur convenir (« ne pas savoir ») ou ne sont pas suffisamment soutenues (« ne pas obtenir »). Les problématiques des jeunes adultes qui n'ont pas réussi à prendre pied durablement dans le monde du travail s'avèrent très variables.

La principale conclusion de l'étude est que permettre aux adultes touchés par la pauvreté ou menacés de pauvreté d'accéder effectivement à la formation est extrêmement exigeant. Au vu de leur situation, la formation n'apparaît souvent pas comme prioritaire pour les intéressés, trop accaparés par les défis auxquels ils sont confrontés au quotidien. Dans bien des cas, d'autres besoins passent au premier plan, comme la nécessité d'assurer son existence matérielle, le désir de tranquillité dans des situations de surcharges multiples, le besoin de (ré)orientation et d'autonomie dans l'organisation de sa vie. Lorsqu'un désir de formation se concrétise, les intéressés découvrent que rester conséquent sur une longue période dans la poursuite de leur projet s'avère plus difficile et exigeant qu'envisagé. Le rapport entre les projets de formation et la couverture des besoins vitaux est particulièrement complexe : d'une part, le besoin de formation est presque toujours associé à un besoin d'indépendance financière, d'autre part, c'est souvent la pression économique, justement, qui incite les personnes concernées à repousser leurs projets de formation au second plan. Dans certains cas, enfin, les soucis rencontrés sont si variés et accablants que seuls un soulagement et un accompagnement complets permettraient d'avoir une chance de développer et de mettre en œuvre un projet de formation.

Dans tous les cas examinés, l'étude a identifié en tout cinq problématiques susceptibles d'empêcher des adultes concernés par la pauvreté d'accéder à une formation :

- pression liée à l'obligation de subvenir aux besoins vitaux ;
- charges multiples ;
- « distance » subjective vis-à-vis de la formation, fondée sur des craintes et des réserves envers l'école et l'apprentissage ;
- accès à l'éducation bloqué *de facto* en raison de critères d'admission stricts et par manque de financement ;
- lacunes de connaissances pouvant aller jusqu'à la désorientation.

Recommandations

Pour réduire ces obstacles, l'étude formule cinq recommandations à portée générale concrétisées par d'autres recommandations plus précises. Comme l'étude se concentre sur la perspective des intéressés, les recommandations ne s'adressent délibérément pas à des acteurs institutionnels spécifiques. Elles sont plutôt des appels à toutes les institutions et organisations responsables.

1. **Assurer un financement répondant aux besoins dans un contexte de pauvreté** : il existe certes, en pratique, plusieurs approches et instruments de financement de l'accès à la formation. Néanmoins, l'étude montre que les problèmes de financement sont communs à toutes les personnes touchées par la pauvreté qui se retrouvent privées d'accès à la formation. Les raisons peuvent être, par exemple, l'absence de couverture des coûts indirects de la formation (autrement dit, les pertes de revenus) ou l'existence de conditions du droit aux prestations excluant une partie des personnes concernées. Dès lors, l'étude émet les recommandations suivantes :

- *Accès à une formation professionnelle initiale ou à une formation tertiaire grâce à un financement répondant aux besoins* : pour les personnes touchées par la pauvreté qui présentent un potentiel de formation suffisant, le financement doit aussi couvrir

les coûts indirects. Il doit être indépendant du statut des intéressés en matière de droit des étrangers, de leur âge ou de leur canton de résidence.

- *Accès à la formation financé dans le domaine des compétences de base* : dans le domaine de la formation non formelle, il est recommandé de rendre les offres ayant trait aux compétences de base (lecture, écriture, expression orale dans une langue nationale, mathématiques élémentaires, utilisation des technologies de l'information et de la communication) aussi proches que possible de la gratuité pour les personnes dans la précarité. Diverses approches ont déjà fait leurs preuves (par ex., bons de formation, financement lié à l'objet) et doivent être maintenues et développées de manière systématique.
- *Financement de cours de langue au-delà d'un niveau minimal* : les personnes touchées par la pauvreté devraient se voir financer des cours de langue jusqu'au niveau nécessaire à leur intégration professionnelle, en fonction de leur potentiel individuel. Comme le montre l'étude, des règlements trop stricts ont parfois pour effet d'empêcher des personnes motivées d'accéder à des filières de formation du fait qu'elles n'atteignent pas les exigences (formelles) requises en matière de niveau linguistique.

2. Améliorer les possibilités de concilier activité professionnelle et formation

(et, éventuellement, la prise en charge de proches) : les personnes qui ne bénéficient pas d'une aide de l'État pour couvrir leurs besoins vitaux sont particulièrement sollicitées par leur activité professionnelle (par ex., taux d'occupation élevé, emplois multiples, engagements irréguliers ou à heures creuses). Leur situation s'aggrave lorsqu'elles doivent encore consacrer du temps à la prise en charge des enfants ou des membres de la famille. À cet égard, l'étude formule les recommandations suivantes :

- *Développement d'offres de formation flexibles en termes d'horaires et de lieu* : les offres de formation doivent être aussi flexibles que possible en termes d'heures de présence, de lieux d'exécution et de volume (structure modulaire). La diversité des possibilités concrètes de participation augmente les chances que les personnes très occupées par leur travail et leur famille puissent suivre et achever leurs formations. Les cours en ligne, par contre, sont jugés ambivalents : s'ils offrent une grande flexibilité, ils s'avèrent inappropriés et difficiles d'accès, en particulier, pour les personnes peu habituées à se former.
- *Structures d'accueil extrafamilial et augmentation de l'offre d'apprentissages à temps partiel*: afin de rendre la formation accessible aux parents touchés par la pauvreté et, en particulier, aux familles monoparentales, il est recommandé de mettre en place des formations à temps partiel et de développer une offre d'accueil extrafamilial peu coûteuse et souple sur le plan des horaires. Il convient d'envisager également des offres de formation intégrant la garde d'enfants.
- *Implication accrue des employeurs*: les employeurs doivent s'impliquer davantage dans la formation de leurs collaborateurs peu qualifiés ; cet objectif peut être atteint par la sensibilisation ainsi que par des incitations (financières). L'engagement des employeurs importe à plusieurs titres : au niveau de l'information et dans l'approche du groupe cible, en permettant concrètement aux collaborateurs concernés de disposer du temps nécessaire et en leur apportant du soutien, ainsi que par le développement et la mise en œuvre d'offres de formation internes à l'entreprise.

- ## 3. Renforcer les formations alternatives
- si de nombreuses personnes touchées par la pauvreté disposent certes de qualifications formelles limitées, elles ont souvent une longue expérience professionnelle. C'est pourquoi les procédures qui valident les formations acquises et mènent à un diplôme formel sont ici fortement indiquées. Récemment, des bases importantes (diplôme professionnel pour adultes) ont été posées à cet effet au niveau fédéral et cantonal. À cet égard, l'étude formule les recommandations suivantes :

- *Poursuivre le développement des procédures de validation* : outre l'extension quantitative (professions additionnelles, cantons supplémentaires), il est notamment recommandé de rendre les procédures faciles à comprendre, en particulier dans les professions à forte orientation pratique, et de mettre en place des structures d'accompagnement complémentaires (par ex., du coaching).
 - *Renforcer les certificats de branche* : il convient de rechercher des moyens de combler l'écart entre les diplômes non formels, tels que les certificats de branche, et les diplômes formels. L'on pourrait envisager, par exemple, de reconnaître les certificats de branche comme modules dans les procédures de qualification.
 - *Simplifier la reconnaissance des diplômes* : la latitude pour reconnaître les diplômes obtenus à l'étranger doit être activement exploitée (par la simplification des procédures, l'adoption d'une pratique de reconnaissance plus libérale).
4. **Faciliter l'accès aux informations et à des conseils professionnels pour toutes les personnes touchées par la pauvreté ou menacées de pauvreté** : de nombreuses personnes touchées par la pauvreté ne disposent pas de connaissances suffisantes sur les offres de formation auxquelles elles ont accès, et ce, même lorsqu'elles les recherchent activement. Elles n'ont pas non plus accès à des conseils ni à un accompagnement professionnel. Les personnes qui craignent le contact avec les institutions de l'État social et, en particulier, avec l'aide sociale (par ex., par crainte de sanctions relevant du droit des étrangers) sont fréquemment livrées à elles-mêmes. Mais même lorsque de tels contacts existent, le soutien en matière de formation est souvent perçu comme peu utile et dépend fortement des spécialistes concernés ou du lieu de résidence de la personne. Pour remédier à cette situation, l'étude formule les recommandations suivantes :
- *Création de « premiers » centres d'accueil décentralisés pour les questions de formation* : il est suggéré de mettre en place, au niveau cantonal ou régional, des centres d'accueil aisément accessibles pour les questions de formation. Dans l'idéal, ils seront intégrés au quartier, ouverts même aux heures creuses et, au besoin, complétés par des points d'information ou de conseil mobiles ou de proximité. Indépendants de l'aide sociale ou de l'office des affaires sociales, ils seront éventuellement rattachés à des structures telles que des centres de jeunesse, des centres religieux ou des bibliothèques.
 - *Renforcement des professionnels et des personnes-clés dans les centres d'accueil décentralisés* : les professionnels présents dans ces centres jouent un rôle décisif. Leur mise en réseau est essentielle pour orienter de manière fiable les personnes concernées vers les bons services et leur garantir d'obtenir des conseils et un accompagnement professionnels en cas de besoin. Ces professionnels doivent en outre pouvoir s'appuyer sur des informations régulièrement mises à jour concernant l'offre, incluant non seulement les filières de formation classiques, mais aussi les voies alternatives.
 - *Accès gratuit à un conseil professionnel en matière de formation* : il est recommandé de garantir la gratuité de l'accès à des conseils et à un accompagnement professionnels en matière de formation pour toutes les personnes touchées par la pauvreté ou menacées de pauvreté. Cette prestation doit être garantie même si un diplôme professionnel a déjà été obtenu, sans pour autant déboucher sur une intégration professionnelle durable. L'ancrage institutionnel de ce conseil et de cet accompagnement doivent être soigneusement clarifiés, puisqu'il est déconseillé de les rattacher à l'aide sociale.
 - *Sensibiliser les spécialistes des services chargés de la gestion des cas* : les spécialistes des services publics chargés de la gestion des cas (services sociaux, offices régionaux de placement, offices AI) doivent être sensibilisés au fait que les plans de formation pour les personnes touchées par la pauvreté ou menacées de

pauvreté ont le plus de chances d'être menés à terme si leur situation est prise en compte dans sa globalité. S'il apparaît un besoin de conseil et d'accompagnement plus approfondi, qui ne peut être pris en charge dans le cadre de la gestion de cas, il faut réorienter les intéressés en temps et en heure vers les offres spécialisées prévues pour eux.

- *Offres spécifiques destinées aux personnes ayant des charges multiples* : il est recommandé de développer davantage d'offres professionnelles spécialement conçues pour les personnes ayant des charges multiples, les offres en question étant susceptibles d'être adaptées à la situation de chaque cas et offrant un maximum de souplesse. Il n'est pas rare que la stabilisation de la situation de vie des intéressés soit prioritaire et que la thématique de la formation n'intervienne qu'en second lieu. Les offres d'accompagnement devraient si possible aller au-delà de la fin d'une formation et inclure les premières ou les nouvelles étapes de la vie professionnelles.

5. **Systématiser un accès à bas seuil des structures et des offres** : pour un certain nombre de personnes touchées par la pauvreté, la formation éveille des souvenirs désagréables, suscite des craintes et soulève des doutes, et la marge de manœuvre des intéressés est limitée par de multiples charges. Ces dernières années, des programmes de promotion prenant en compte ces problématiques ont été lancés dans le domaine des compétences de base. À cet égard, l'étude formule les recommandations suivantes :

- *Développement de formats de formation innovants et orientés vers la pratique* : il est recommandé de soutenir les prestataires dans le développement d'offres innovantes, fortement orientées vers la pratique et ne reposant pas sur une didactique scolaire classique. Il peut être utile d'associer les personnes concernées à ce processus.
- *Développement de formats de formation fortement personnalisés et modularisés* : il est recommandé de développer davantage d'offres fortement modularisées qui peuvent être adaptées avec souplesse aux besoins de chacun. Ce principe vaut aussi bien pour la formation continue que pour les offres menant à des diplômes formels.
- *Structures destinées à des espaces de formation et de décharge accessibles à bas seuil* : les efforts entrepris dans le domaine des compétences de base pour mettre en place des offres d'apprentissage décentralisées et à bas seuil doivent être poursuivis et étendus. Dans ce contexte, les offres de formation doivent être combinées de manière judicieuse avec des espaces d'échange et de décharge ainsi que des possibilités de garde d'enfants. On peut également envisager d'utiliser ces espaces comme points de contact pour les questions de formation (voir la recommandation n° 4).

Diffusion et valorisation

En collaboration avec la CII nationale et en coopération avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), la Plateforme a organisé en mars 2023 un colloque sur la promotion de la formation des adultes touchés par la pauvreté ou menacés de pauvreté. Des exemples pratiques ont été présentés à cette occasion, ainsi que les résultats de deux autres études portant sur la coordination et le contrôle de qualité dans la promotion des compétences de base, de même que sur le financement des coûts directs et indirects de la formation professionnelle initiale des adultes⁴⁰. Lors de ce colloque, une synthèse regroupant les principaux enseignements de ces trois études et les illustrant par des références à des projets concrets a été rédigée⁴¹. À cette occasion, il est apparu que des solutions efficaces pour mieux promouvoir la qualification existent, mais qu'il faut continuer à sensibiliser les acteurs et les professionnels impliqués et à les mettre en contact (réseautage). C'est pourquoi la Plateforme a investi dans une diffusion plus large et

⁴⁰ Feller e.a. 2022; Rudin e.a. 2020. Une synthèse des trois études a été réalisée pour le colloque.

⁴¹ Schwab Cammarano/Stern 2023.

mieux ciblée des enseignements concernant l'amélioration de l'accessibilité en organisant deux manifestations régionales en 2024. Ces événements menés en collaboration avec des partenaires locaux seront axés sur des intérêts régionaux spécifiques et permettront aux professionnels des différents domaines (éducation, social, intégration) de se familiariser avec les recommandations de l'étude et les exemples proposés. Ces événements seront également l'occasion de créer des liens entre domaines, entre cantons voisins et entre services fédéraux.

4.5 Thème prioritaire « Pauvreté des familles »

4.5.1 Contexte

Importance de ce thème pour la prévention de la pauvreté

La pauvreté des familles a beaucoup d'impact sur les perspectives d'avenir des enfants concernés. Le manque de ressources et la charge mentale élevée qui en découle ne vont pas, en effet, sans diminuer leurs chances de développement. Pour empêcher que la pauvreté ne se transmette de génération en génération, les mesures de lutte contre la pauvreté des familles sont cruciales.

Principalement constituées de mères élevant seules leurs enfants, les familles monoparentales sont proportionnellement plus souvent touchées par la pauvreté, tout comme les couples élevant au moins trois enfants. En 2021, leur taux de pauvreté atteignait plus du double de celui de ménages de couples en âge de travailler où ne vivent pas ou plus d'enfants⁴². Cette situation ne découle pas seulement du fait que les dépenses des ménages augmentent à la naissance de leurs enfants. De fait, le revenu disponible se réduit aussi dès lors que, en parallèle, les parents – principalement des mères – interrompent ou réduisent leur activité professionnelle pour garder des enfants. Le risque de pauvreté est ainsi le plus élevé lorsque les enfants ne sont pas encore en âge d'aller à l'école et diminue à mesure que grandit le dernier enfant⁴³.

Acteurs et mesures

Les mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles peuvent avoir des effets sur des plans très différents⁴⁴ : elles peuvent améliorer la situation financière des familles (prestations de transfert ou exonérations fiscales), renforcer l'intégration professionnelle des parents en soulageant les familles (subventionnement de l'accueil extrafamilial des enfants ou mesures de qualification ou de formation), soutenir les familles par du conseil et du coaching ou favoriser le développement des enfants. Le droit du divorce et le droit des contributions d'entretien ont aussi un impact sur la répartition des risques de pauvreté de la famille entre la mère et le père. Tout comme la politique familiale et la prévention de la pauvreté en général, la prévention et la lutte contre la pauvreté des familles sont des tâches éminemment transversales.

La lutte contre la pauvreté des familles relève en premier lieu de la compétence des cantons, des villes et des communes. Des conférences intercantionales et des associations communales agissent également dans le domaine de la pauvreté des familles. La CDAS s'engage depuis de nombreuses années pour encourager l'accueil extrafamilial et l'adoption de mesures de soutien destinées aux familles à faibles revenus. L'Union des villes suisses traite ce thème principalement dans le cadre de l'Initiative des villes pour la politique

⁴² www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Situation économique et sociale de la population > Situation sociale, bien-être et pauvreté > Pauvreté et privations > Pauvreté > Tableau : Taux de pauvreté, en 2021, selon différentes caractéristiques (2007-2021).

⁴³ OFS 2021a, p. 45 s. et 57 s. ; Suter 2020, p. 2

⁴⁴ Stutz *et al.* 2017, pp. 6-28.

sociale (conférences spécialisées, thèmes d'analyse centraux du rapport sur les indicateurs relatifs à l'aide sociale).

Les compétences de la Confédération en matière de politique familiale sont régies par l'art. 116 Cst. Cet article autorise la Confédération à promouvoir la famille, à soutenir des tiers (cantons, communes, organisations privées) et à réglementer les allocations familiales et l'assurance-maternité. Ces tâches ont été confiées à l'OFAS. Outre les prestations d'assurance citées, l'OFAS octroie des aides financières pour la création de structures d'accueil extrafamilial et parascolaire, contribuant ainsi à la conciliation de l'activité lucrative avec la vie familiale⁴⁵. La Confédération subventionne par ailleurs à l'échelle du pays ou des régions linguistiques des organisations familiales qui proposent des offres dans les domaines du conseil aux parents, de la formation à la parentalité et de la conciliation entre vie professionnelle et familiale.

La Confédération dispose de compétences étendues dans le domaine du droit de la famille : constitutionnellement, la législation en matière de droit civil relève de la compétence de la Confédération (art. 122, al. 1, Cst.). Elle comprend les dispositions du code civil sur le mariage, la parenté et la protection de l'enfant et de l'adulte (art. 90 à 456 CC ; RS 210). L'organisation judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit civil sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi (art. 122, al. 2, Cst.).

4.5.2 Activités de la Plateforme

Un inventaire des stratégies communales de lutte contre la pauvreté des familles a été réalisé dans le cadre du Programme national de lutte contre la pauvreté (2014-2018)⁴⁶. L'étude a notamment montré que les règles de couverture financière des besoins vitaux étaient principalement fixées par les cantons. En matière de lutte contre la pauvreté des familles, les villes et les communes s'engagent moins dans les prestations financières directes que dans des mesures principalement non monétaires. Il s'avère donc difficile de mettre au point et de coordonner une stratégie de prévention efficace entre plusieurs domaines de l'administration.

Le thème prioritaire « Pauvreté des familles » s'appuie sur ces conclusions, mais en se focalisant cette fois-ci sur le rôle des cantons. Début 2023, une étude a été commandée en vue d'identifier les bons modèles d'harmonisation du contenu et de coordination des mesures cantonales destinées à prévenir et à combattre la pauvreté des familles. Il est particulièrement intéressant de voir comment, à partir de la problématique financière, il est possible d'organiser et d'harmoniser les prestations d'aide dans d'autres domaines (par ex., la formation, l'intégration sur le marché du travail ou le logement) afin que ces prestations répondent au mieux aux besoins spécifiques des familles concernées et aient un effet préventif aussi durable que possible. Une telle harmonisation et coordination des aides va dans le sens de plusieurs objectifs complémentaires : d'une part, garantir le minimum vital social ; d'autre part, à moyen et long termes, aider les familles à devenir économiquement autonomes et éviter que les chances des enfants de se développer et leur accès au bien-être ne soient durablement compromis.

Du point de vue méthodologique, l'étude repose sur une analyse de la littérature scientifique et des documents spécialisés, des interviews d'experts et des ateliers menés avec les personnes ayant l'expérience de la pauvreté et des professionnels rattachés à des services et à des groupes d'acteurs impliqués dans cette thématique dans les cantons. Les problématiques des familles touchées par la pauvreté ou en situation précaire sont identifiées sur la base de la littérature scientifique ayant trait à cette matière et spécifiés

⁴⁵ En plus des aides financières pour la création d'offres d'accueil extrafamilial, deux nouveaux instruments ont été créés en 2017 ; ils visent une augmentation des subventions cantonales et communales pour l'abaissement des tarifs parentaux ainsi qu'une meilleure adaptation de l'offre d'accueil aux besoins des parents.

⁴⁶ Stutz *et al.* 2017.

et illustrés pour la Suisse par les besoins d'assistance des parents ayant l'expérience de la pauvreté ; il en va de même pour le besoin de coordination des mesures et les conditions requises pour y répondre efficacement. Des études de cas portant sur cinq cantons permettent ensuite de vérifier empiriquement dans quelle mesure une telle coordination fonctionne et quelles conditions la favorisent au niveau cantonal. Attendus à l'été 2024, les résultats seront discutés lors de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté.

4.6 Thème prioritaire « Pandémie de COVID-19 et pauvreté en Suisse »

Après l'apparition de la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral a déclaré la situation extraordinaire le 16 mars 2020 et pris des mesures de protection qui ont profondément affecté l'économie et la vie sociale. D'aucuns ont craint que ces mesures n'entraînent des pertes de revenu considérables pour de nombreuses personnes exerçant une activité lucrative et donc une augmentation de la pauvreté. Pour compenser ces pertes, le Conseil fédéral a introduit l'allocation pour perte de gain COVID-19, procédé à différentes extensions et simplifications concernant la réduction de l'horaire de travail et augmenté provisoirement le nombre maximal des indemnités journalières de l'AC.

En juillet 2020, le groupe de pilotage de la Plateforme contre la pauvreté s'est concerté pour décider si (et sous quelle forme) la Plateforme devrait intégrer la crise du coronavirus. Il a décidé de mettre à disposition des informations fondées concernant l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la pauvreté et les inégalités socio-économiques en Suisse, de favoriser les échanges et de soutenir les acteurs engagés dans la gestion des conséquences sociales de cette crise.

Pour assurer la préparation des bases de connaissances requises, la Plateforme a commandé deux projets : d'une part, l'enquête supplémentaire « COVID-19 » du Panel suisse des ménages, réalisée en mai et juin 2020, qui a été analysée par groupes de revenus⁴⁷. D'autre part, un monitoring de travaux de recherche pertinents, résumé dans un rapport de synthèse, a été réalisé à l'automne 2021⁴⁸.

Les deux projets fournissent de solides indices que la pandémie devrait entraîner – au moins provisoirement – une hausse des inégalités financières. Selon les enquêtes réalisées auprès de la population, les personnes ayant de faibles moyens sont celles qui ont enregistré les plus importantes pertes de revenus en 2020. Le plus souvent, elles ont dû couvrir leurs dépenses courantes en puisant dans leurs économies. Ces évolutions n'ont cependant pas débouché sur une hausse du nombre de dossiers à l'aide sociale en 2020 et 2021. Ce résultat s'explique certainement en grande partie par l'aide fournie par la Confédération, les cantons et les communes.

La crise a le plus fortement touché les groupes de population pas ou peu intégrés dans notre système de protection sociale. Ce phénomène a été particulièrement visible dans les villes suisses où de longues files se sont formées devant des points de distribution d'aide alimentaire, au printemps 2020. Plusieurs études menées dans les régions de Genève et de Zurich donnent un aperçu des problèmes et des stratégies d'adaptation des personnes ayant eu recours à l'aide alimentaire durant la crise⁴⁹. Elles montrent que les personnes en situation irrégulière sur le plan de l'emploi qui ont perdu tout ou partie de leur revenu ont été le plus durement précarisées à court terme, en particulier dans les rangs des sans-papiers et

⁴⁷ Tillmann *et al.* 2021

⁴⁸ Beyeler *et al.* 2021

⁴⁹ Bonvin *et al.* 2020 ; Jackson/Petrucci/Wagner 2020 ; Petrucci/Alcoba/Jackson 2020 ; Götzö *et al.* 2021 ; sur la situation des sans-papiers et des personnes ayant un statut de séjour régularisé récemment, cf. aussi Duvoisin *et al.* 2020 et Burton-Jeangros *et al.* 2020. En résumé : Beyeler *et al.* 2021, pp. 28-31.

des travailleurs du sexe. Ces personnes ont reçu un soutien important de la part d'organisations d'entraide privées, parfois en collaboration avec les villes et les cantons.

La Plateforme a condensé les résultats des deux études dans des fiches d'information et organisé deux séances d'échanges en août et octobre 2021. Ces résultats ont donné aux principaux acteurs l'occasion d'échanger des informations sur l'impact de la pandémie sur la pauvreté et de s'informer mutuellement sur l'état actuel des connaissances et sur les mesures adoptées. La première manifestation s'est déroulée entre spécialistes de l'administration fédérale, la seconde avec des représentants des cantons, des communes et des organisations de la société civile ainsi que de la Chaîne du Bonheur. Les rapports d'expérience ont montré que les œuvres d'entraide privées ne parvenaient pas à coordonner leurs aides d'urgence avec les services étatiques, ou seulement de manière limitée (notamment en raison de l'urgence) ; dans le même temps, de nouveaux réseaux de soutien ont vu le jour dans ce contexte. Lors du colloque de septembre 2021, des personnes touchées par la pauvreté ont également fait part de leur expérience pendant la crise et l'ont partagée avec des professionnels du domaine social (cf. point 4.2.2).

L'OFAS continue à suivre de près les études empiriques qui traitent des conséquences de la crise du coronavirus sur la pauvreté en Suisse, notamment les projets pertinents du Programme national de recherche 80 « Covid-19 et société »⁵⁰. Leurs résultats sont notamment pris en compte dans le monitoring national de la pauvreté, dont le premier rapport paraîtra en 2025 (voir ci-dessus ch. 1).

⁵⁰ www.nfp80.ch/fr > Projets de recherche > Sécurité sociale

5 Évaluation de la Plateforme

Une évaluation externe a été commandée pour déterminer dans quelle mesure la Plateforme contre la pauvreté a atteint ses objectifs⁵¹. Elle dresse un bilan de l'utilisation des produits et des prestations de la Plateforme, de la manière dont les groupes cibles jugent son utilité et de la mesure dans laquelle elle produit les effets escomptés (caractère sommatif). Sur la base de ces résultats, elle formule des recommandations sur la manière d'optimiser et d'aménager le développement et la coordination de la prévention et de la lutte contre la pauvreté au niveau national (caractère formatif).

L'évaluation repose sur une analyse documentaire et trois enquêtes menées auprès des groupes cibles de la Plateforme : 27 entretiens individuels, des entretiens avec des groupes d'acteurs choisis (villes et cantons, communes rurales, offices fédéraux, personnes ayant vécu dans la pauvreté), ainsi qu'une enquête en ligne à grande échelle. Lors de l'enquête en ligne, en particulier, on a veillé à consulter également des membres de groupes cibles dont on ignorait s'ils connaissaient la Plateforme et s'ils en utilisaient les produits. Près d'un tiers des 1600 personnes contactées ont participé à l'enquête en ligne ; ce taux de réponse considérable se situe dans le même ordre de grandeur que lors de l'évaluation du programme précédent⁵².

5.1 Évaluation de la conception et de l'organisation de la Plateforme

Les objectifs et le contenu de la Plateforme ont été largement approuvés lors de l'évaluation. Plus de 90 % des participants de l'enquête en ligne ont estimé que ses objectifs étaient importants, voire très importants. Les thèmes prioritaires retenus ont également été jugés pertinents dans une large mesure. À cet égard, seule la priorité supplémentaire accordée à l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la pauvreté se situe un peu en retrait. Si l'on en ignore les raisons précises, ce résultat a le mérite de mettre en évidence certains risques inhérents à l'intégration et au traitement de thématiques fortement liées à l'actualité sur la Plateforme.

D'après l'évaluation, les structures et les organes sont bien établis et la Confédération assume très bien sa mission de coordination. De même, le rattachement du monitoring de la pauvreté aux structures de la Plateforme et la coopération avec la CII font également leurs preuves. Des améliorations sont néanmoins nécessaires. L'évaluation relève notamment que le transfert des contenus de la Plateforme de la Confédération vers les cantons, les villes et les communes pourrait être amélioré. Les membres des organes de la Plateforme jouent à cet égard un important rôle de multiplicateurs, ce rôle étant toutefois interprété en différentes déclinaisons (cf. section 5.3). En outre, certains membres du groupe d'accompagnement estiment que la communication est trop unilatérale et souhaitent être associés plus activement aux activités de la Plateforme.

L'évaluation relève que les acteurs importants sont en principe bien représentés au sein des comités de la Plateforme. Elle révèle toutefois que, dans la pratique, les représentants de l'économie, en particulier, se tiennent relativement à distance. De même, selon l'évaluation, la Suisse latine devrait être davantage représentée et il faudrait vérifier comment mieux interpellier les politiciens, qu'ils soient membres des exécutifs ou des législatifs.

L'implication des personnes concernées donne une image contrastée. Par rapport au programme précédent, elle s'est fortement développée et intensifiée. De manière générale, les efforts et les approches de l'OFAS sont très appréciés tant des personnes

⁵¹ Stern *et al.* 2023

⁵² Ecoplan 2018, p. 12.

concernées que des groupes cibles. Du point de vue des personnes concernées, cela concerne en particulier le soutien apporté à la préparation des ateliers, des séances de travail et des entrevues. Par contre, la participation des personnes concernées à des colloques plus importants est plus controversée. Elle provoque parfois un malaise chez tous les acteurs, mais aussi de l'agacement et de la lassitude chez les personnes concernées. Selon l'évaluation, il convient donc de repenser le type de participation. L'orientation consistant à créer, au niveau fédéral, une structure d'accompagnement permanente pour les personnes concernées est vue d'un bon œil.

5.2 Évaluation des prestations et accomplissements du groupe cible

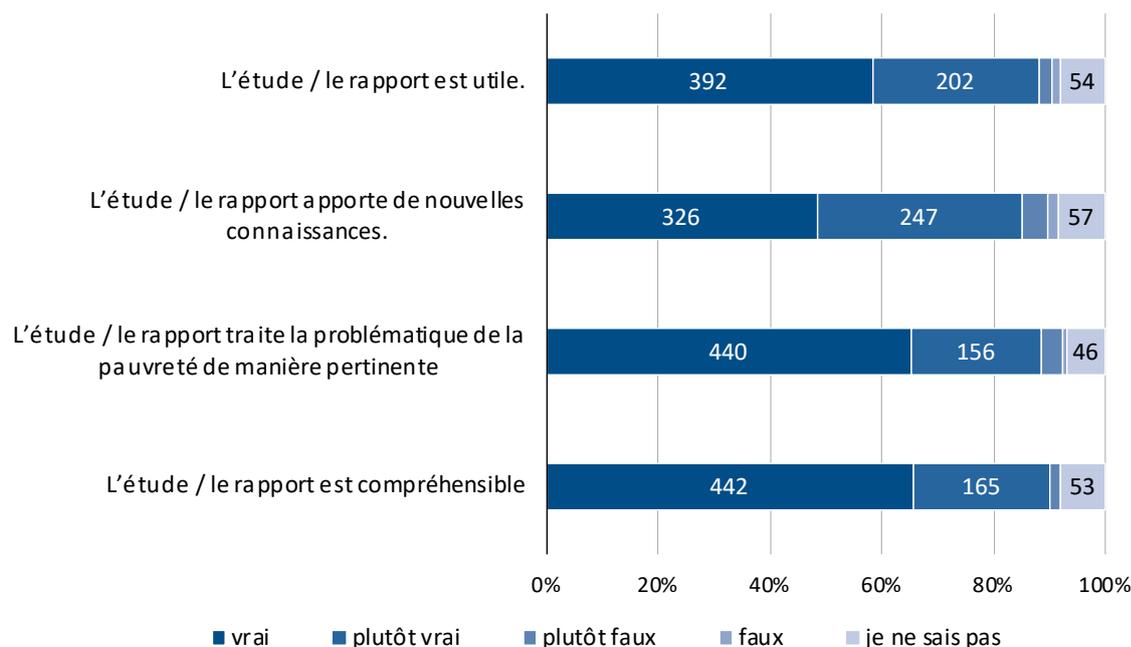
Objectifs de performances quantitatifs et qualitatifs

La Plateforme atteint ses objectifs quantitatifs de performances et les dépasse même parfois (cf. section 4.1). L'évaluation estime particulièrement encourageant que les manifestations et autres échanges aient eu l'ampleur prévue, bien que toute la pandémie de coronavirus ait eu lieu pendant la période opérationnelle de la Plateforme. La Plateforme est également parvenue, au cours de sa mise en œuvre, à réagir aux suggestions des parties prenantes et à lancer de nouveaux projets (par ex., structure de participation permanente, thème supplémentaire sur la pandémie de COVID-19).

Les produits de la Plateforme – études, guides, manifestations et autres espaces d'échange – sont perçus de manière très positive dans toutes les enquêtes. En ce qui concerne les études, l'utilité, la pertinence et la clarté sont les aspects les mieux évalués lors de l'enquête en ligne (Figure 5). À un moindre degré, mais néanmoins fréquemment, les personnes interrogées déclarent avoir élargi leurs connaissances grâce aux produits de la Plateforme (85 % ont répondu par « oui » ou « plutôt oui »). En comparaison avec le programme précédent, l'évaluation est meilleure pour tous les types de produits. Cette réalité se manifeste en particulier dans la proportion plus élevée des personnes interrogées qui approuvent sans réserve les affirmations positives qui leur sont soumises au sujet des produits de la Plateforme.

L'évaluation y voit la confirmation de l'idée fondamentale selon laquelle la Plateforme propose des bases auxquelles les cantons, les villes, les communes et d'autres groupes d'acteurs peuvent recourir en cas de besoin. De plus, elle leur offre différents cadres d'échange et de réseautage. Toutefois, l'évaluation révèle également certaines difficultés : d'une part, les études et les guides peuvent rapidement devenir obsolètes. D'autre part, les besoins des groupes cibles s'avèrent très hétérogènes – variant en fonction notamment de l'agenda politique, du contexte local et du niveau de mise en œuvre des mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté. De nombreuses personnes interrogées ayant indiqué qu'elles disposaient de peu de temps, on est en droit de douter de l'efficacité de rencontres traditionnelles organisées en face-à-face. L'évaluation suggère donc de tester en parallèle d'autres formes d'échanges (par ex. virtuelles).

Figure 5 : Évaluation des études menées au sujet de la Plateforme (enquête en ligne)



Les réponses ont été recueillies pour toutes les études ; au total, 2692 réponses ont été recueillies pour les six études. Les 259 participants qui connaissaient au moins une étude ont été interrogés sur chaque étude qu'ils avaient indiquée connaître dans leurs réponses précédentes.

Source : Stern *et al.*, 2023, p. 35.

Atteindre les groupes cibles

L'évaluation des produits de la Plateforme repose sur les déclarations des personnes qui les ont effectivement utilisés. Mais dans quelle mesure la Plateforme parvient-elle à atteindre ses groupes cibles ? Afin d'en savoir plus, une analyse des groupes cibles a été réalisée. Par ailleurs, le sondage en ligne fournit de précieux renseignements. L'accès aux groupes cibles a également fait l'objet de discussions approfondies lors des entretiens individuels et des discussions de groupe. Tous les résultats vont dans le même sens : si la Plateforme est assez connue et établie au niveau fédéral et auprès des ONG du domaine social, elle l'est nettement moins au niveau cantonal et est assez méconnue au niveau communal. Les villes de petite et moyenne importance et les régions rurales, en particulier, en ignorent presque tout. En outre, il s'avère que la Plateforme atteint surtout les spécialistes, mais très peu les politiciens. Il n'y a en revanche pas de différences entre les régions linguistiques : si la Suisse latine est, certes, peu présente au sein des comités permanents de la Plateforme (cf. section 5.1), elle est en revanche correctement – voire bien – représentée parmi les autres groupes d'utilisateurs.

L'évaluation conclut que la portée de la Plateforme est globalement assez modeste et que le potentiel de développement de sa notoriété est considérable. Ce phénomène s'explique principalement par deux raisons : premièrement, l'effet multiplicateur escompté des acteurs impliqués dans la Plateforme n'a jusqu'à présent pas pu se déployer suffisamment (pour plus de détails à ce sujet, voir la section 5.3). Deuxièmement, en raison des moyens financiers limités, on a largement renoncé à recourir à des modes de communication et de publicité qui promettaient d'accroître la notoriété de la Plateforme.

5.3 Évaluation de l'efficacité

Effet multiplicateur

La Plateforme repose sur le principe du déploiement d'une part considérable de ses effets par la fonction de multiplication des utilisateurs et, en particulier, des membres de ses organes (partenaires de la Plateforme). Le résultat de l'évaluation est ici ambivalent : d'une part, il s'avère qu'une grande partie des utilisateurs véhiculent des informations de la Plateforme, recommandant, en particulier, certains produits, diffusant des informations sur ses activités au sein de leurs propres réseaux ou renvoyant au site web de la Plateforme. Quelque 80 à 90 % des membres de ses comités et de ses utilisateurs actifs sont concernés, et même parmi les utilisateurs passifs, ce taux, bien que moins élevé, atteint tout de même un bon 65 %⁵³.

Mais d'autre part, la portée restreinte de la Plateforme témoigne de l'effet multiplicateur limité de cette activité. Selon l'évaluation, les flux d'information et les rôles de multiplicateurs qui s'y rapportent ne sont pas définis assez précisément. Il n'y a ni mandat ni obligation de transmettre des informations, et les compétences de s'occuper activement de tels ou tels comités ou groupes cibles ne semblent pas non plus claires. En outre, les structures externes à la Plateforme sont complexes et compliquent l'accès aux groupes cibles : en tant que thème transversal, la pauvreté est souvent difficile à associer à un domaine précis et ses nombreux acteurs sont également entravés par des ressources limitées. Enfin, l'évaluation relève que la Plateforme n'est pas réellement perçue comme une « marque ». Les entretiens et les groupes de discussion ont montré que si certaines personnes connaissent, certes, un ou plusieurs produits, elles ne les associent pas pour autant à la Plateforme.

Impulsions données auprès des groupes cibles

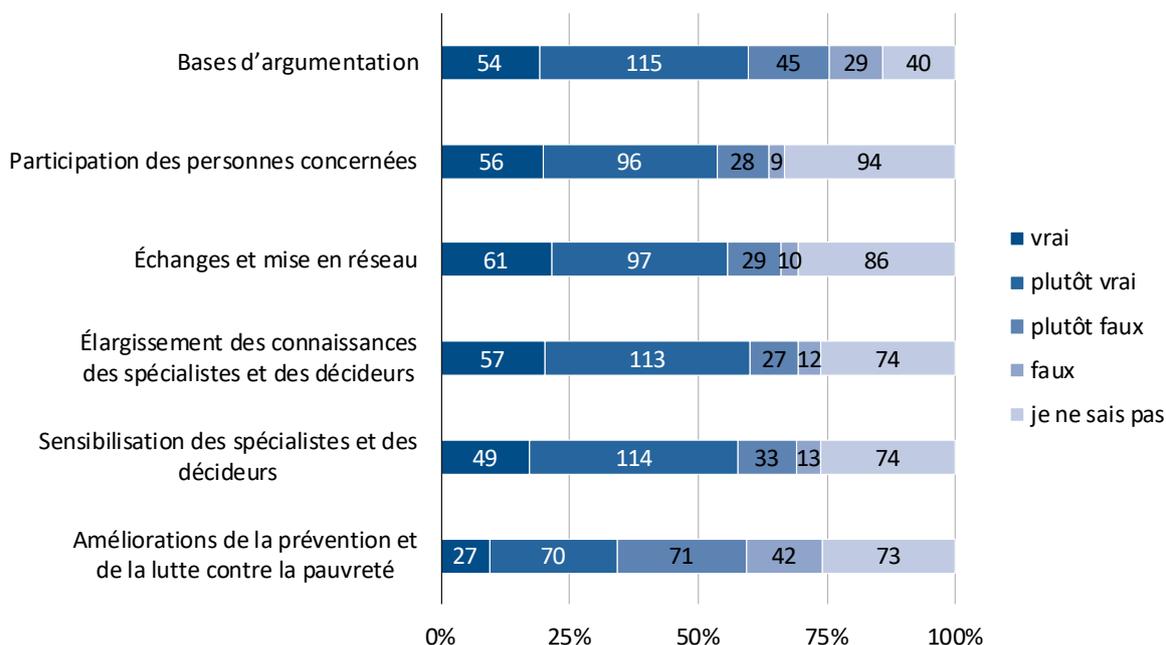
D'une part, la Plateforme s'est fixé pour objectif d'élargir les connaissances de ses groupes cibles (spécialistes, décideurs politiques, organisations de personnes concernées) et de contribuer à leur sensibilisation à des thèmes spécifiques de la pauvreté (résultat/outcome I ; voir ci-dessus la section 2, figure 1). D'autre part, elle veut également donner des impulsions qui se répercutent sur les actions concrètes des groupes cibles (résultat/outcome II). Lors de l'enquête en ligne, plusieurs affirmations relatives à de tels effets ont été soumises aux participants, l'accent étant mis sur les impulsions se traduisant en action. Une majorité est d'accord avec la plupart de ces affirmations (Figure 6) :

- La Plateforme a fourni aux personnes interrogées ou à leur organisation des arguments pour mettre en œuvre ou initier des mesures en réponse à des besoins bien réels.
- Grâce à la Plateforme, les personnes concernées peuvent apporter leurs connaissances au développement de mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté.
- La Plateforme améliore l'échange, la mise en réseau et la coopération intersystémique entre les autorités et les services spécialisés chargés des questions liées à la pauvreté.
- Grâce à la Plateforme, les spécialistes et les décideurs politiques ont obtenu des connaissances qui leur ont permis d'identifier les besoins d'intervention en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté.
- Grâce à la Plateforme, les spécialistes et les décideurs politiques ont été sensibilisés à l'importance de la problématique de la pauvreté,

⁵³ Utilisateurs actifs : personnes ayant assisté à des réunions ou participé à des produits de la Plateforme ; utilisateurs passifs : personnes qui ne font que consulter la newsletter ou utiliser d'autres produits de la Plateforme.

Une part relativement importante des personnes interrogées ne s'est pas sentie en mesure de porter un jugement ; les contradicteurs sont rares. Il est assez peu fréquent que les personnes interrogées aient pu observer que la Plateforme avait conduit à des améliorations concrètes en matière de prévention de la pauvreté dans leur propre domaine d'activité.

Figure 6 : Impulsions données par la Plateforme (enquête en ligne)



283 répondants ont donné un total de 1698 réponses.

Source : Stern *et al.* 2023, p. 42.

Les effets d'impulsion de la Plateforme ont été approfondis lors des entretiens individuels et des discussions de groupe. La conclusion de l'évaluation est que la Plateforme donne déjà un certain élan parce qu'elle aborde le thème de la pauvreté à l'échelle nationale au sens exhaustif, véhiculant ainsi un signal fort. Les thèmes abordés par la Plateforme influent sur le débat public, ses enseignements et ses arguments étant repris et réutilisés. L'impact de la mise en réseau des acteurs et de la contribution de la Plateforme à la coordination intersystémique est par ailleurs loin d'être négligeable.

Dans d'autres domaines, l'évaluation dresse un bilan plus mitigé : si l'implication des personnes concernées représente un grand pas en avant, des difficultés majeures subsistent (cf. section 5.1). Ces difficultés seront abordées dans le cadre du projet de structure permanente de participation. De même, des succès ont également été enregistrés en matière de sensibilisation et de mise à disposition de connaissances pratiques pour les professionnels des administrations et des organisations non gouvernementales. Ils sont cependant freinés par la portée et la notoriété restreintes de la Plateforme. Selon l'évaluation, l'objectif le moins bien atteint est celui d'informer les politiciens sur les thèmes de la pauvreté et de les sensibiliser à leur importance.

L'impact à long terme de la Plateforme n'a pas été au cœur de l'évaluation pour des raisons méthodologiques. Du fait des conditions générales de l'évaluation et de l'objet de l'étude (notamment de la période d'observation limitée, de l'absence de groupes de comparaison et de la complexité des chaînes de causalité), les effets de la Plateforme sur l'évolution de la pauvreté en Suisse ne sont pas quantifiables. L'évaluation a toutefois thématiqué les influences à plus long terme de la Plateforme et du précédent programme dans les

entrevues et a ainsi pu identifier des projets communaux et cantonaux qui font manifestement suite aux impulsions véhiculées par la Plateforme.

Compte tenu des ressources limitées, il n'est pas surprenant, d'après l'évaluation, que la Plateforme n'ait pas pu atteindre pleinement tous ses objectifs. Il convient néanmoins de souligner que pour presque tous les participants à l'évaluation, la Plateforme offre une plus-value (cf. section 4.4). L'évaluation n'a pas non plus constaté d'effets d'aubaine, à savoir, le financement et la promotion d'activités qui auraient eu lieu même sans la Plateforme.

5.4 Bilan et recommandations

Appréciation d'ensemble

Le bilan de l'évaluation est que la conception et l'organisation de la Plateforme font leurs preuves. Ce constat est en adéquation avec le degré élevé de satisfaction exprimée dans l'enquête en ligne : 84 % des participants qui connaissent la Plateforme affirment en être globalement satisfaits (44 %) ou assez satisfaits (40 %).

L'évaluation porte notamment un jugement très positif sur les objectifs de performance atteints et le rapport coût-efficacité. S'il est attesté que la Plateforme tire le meilleur parti possible des moyens disponibles, le bilan de ses objectifs d'efficacité est plus mitigé. Sa portée est restreinte et les résultats ainsi que les recommandations qui y sont publiés n'ont qu'un impact limité. L'évaluation l'explique en premier lieu par l'écart entre les objectifs, ambitieux, de la Plateforme et les ressources dont elle dispose. De plus, le rôle de multiplicateur des acteurs associés à la Plateforme n'est pas toujours clair, ce qui réduit les effets escomptés. Néanmoins, l'équipe chargée de l'évaluation estime que l'impression générale qu'elle dégage est clairement positive. La Plateforme a notamment réussi à apporter un plus dans quatre domaines :

- thématiser la pauvreté au niveau fédéral et, pour l'OFAS, coordonner la prévention et la lutte contre la pauvreté au niveau national ;
- mettre en réseau les divers groupes actifs dans le domaine de la pauvreté, en particulier des représentants de la Confédération, des cantons, des villes et des communes ainsi que d'ONG œuvrant dans différents domaines politiques ;
- mettre à disposition des connaissances fondées et axées sur la pratique afin d'aider spécialistes et politiciens à légitimer, concevoir et mettre en œuvre des mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté ;
- assurer un large soutien aux contenus de la Plateforme, notamment en associant les personnes touchées par la pauvreté aux différentes étapes du processus.

Poursuite de l'évaluation et recommandations

L'évaluation juge absolument essentiel que la Plateforme soit prolongée après 2024. Cette appréciation est motivée principalement par la pertinence sociale de la problématique de la pauvreté, la nécessité d'assurer une coordination au niveau fédéral, la qualité élevée des prestations et l'utilisation efficace des ressources de la Plateforme, ainsi que les étapes importantes de la participation des personnes concernées. La poursuite de la Plateforme permettra de garantir ces acquis et de les développer.

Les entretiens menés lors de l'évaluation permettent de dresser le tableau suivant :

- S'agissant de l'enquête en ligne, 89 % des utilisateurs ont estimé que la Plateforme devrait être maintenue après 2024 (autres réponses : 10 % ne savent pas et 1 % répondent que non ; Figure 7). Environ la moitié de ces personnes sont favorables à la poursuite de la Plateforme sous sa forme actuelle, l'autre moitié souhaitant des modifications mineures ou, plus rarement, sa refonte ou sa réorientation. Les

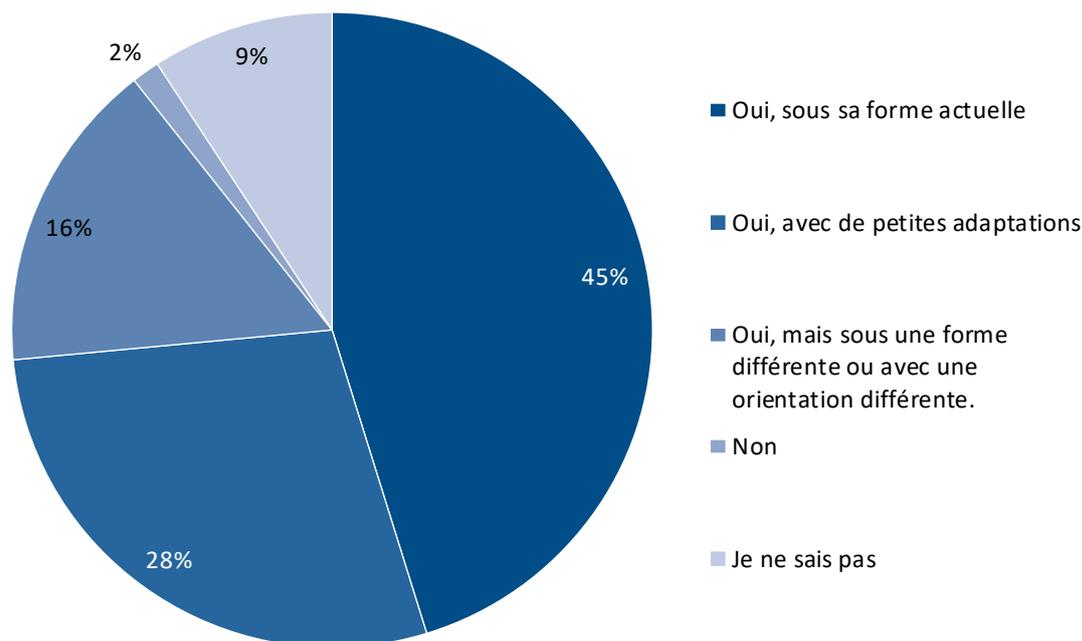
souhaits de modification les plus souvent mentionnés concernent la communication (présence, publicité, site Internet).

- Lors des entretiens, plus de deux tiers des personnes interrogées étaient explicitement pour le maintien de la Plateforme après 2024 ; personne ne s'est prononcé contre. La communication et la visibilité de la Plateforme étaient au cœur des préoccupations des personnes qui se sont prononcées en faveur de changements structurels. D'autres thèmes mentionnés à plusieurs reprises ont été la possibilité de soutenir financièrement des projets pratiques, la coordination avec les structures de la CII ainsi qu'un assouplissement de l'organisation de la Plateforme.

L'évaluation formule sept recommandations en faveur de la poursuite de la Plateforme. Ces recommandations sont susceptibles d'être mises en œuvre avec différents scénarios de développement de la Plateforme, ces scénarios dépendant eux-mêmes de l'orientation de l'engagement des ressources :

- **Renforcer l'ancrage politique de la Plateforme** : de manière générale, l'évaluation préconise un ancrage politique plus profond, qui conférerait une plus grande légitimité et un caractère obligatoire aux recommandations et aux produits de la Plateforme. Le Dialogue national sur la politique sociale pourrait par exemple permettre de confier des mandats par la Plateforme ou d'en approuver les résultats. Les représentations politiques de la Confédération (DFI) et des cantons (CDAS) y participent. Une telle démarche devrait avoir un effet positif sur l'impact durable des produits et des services de la Plateforme.
- **Cerner plus précisément les groupes cibles de la Plateforme et s'adresser à eux de manière plus ciblée** : il est recommandé à l'OFAS de définir plus précisément ses groupes cibles et de préciser, en particulier, si, outre aux cantons, la Plateforme s'adresse en premier lieu aux représentants des grandes villes et communes ou s'il s'agit d'atteindre également les petites communes. L'évaluation part du principe que la Plateforme doit engager plus de moyens que jusqu'à présent si elle entend promouvoir la diffusion de ses contenus auprès de groupes cibles jusqu'à présent inaccessibles, ou difficiles d'accès. À cet égard, le rapport entre investissements et bénéfices doit toujours être pris en compte.
- **Améliorer la durabilité des produits et des services** : en cas de maintien de la Plateforme, il faudrait mener une réflexion de fond sur la manière d'améliorer l'impact des contenus (par ex., études, guides, rencontres) publiés sur la Plateforme. Le financement initial de projets pratiques dans les cantons, les villes et les communes est cité comme une stratégie à envisager. Ont également été évoqués : de nouvelles formes d'échange plus accessibles (par ex., des espaces virtuels), une mise à jour périodique des produits de la Plateforme, un recueil d'exemples pratiques fréquemment réactualisé ou des conférences destinées à remettre en lumière les principes de certains thèmes prioritaires.
- **Repenser la structure des organes et leur composition** : l'évaluation suggère de remanier la composition du groupe de pilotage afin de mieux y intégrer les régions linguistiques et certains groupes cibles (villes, personnes touchées par la pauvreté). En ce qui concerne le rôle du groupe d'accompagnement, elle indique que des clarifications fondamentales sont nécessaires et propose des conceptions différentes. Il serait par exemple envisageable de dissoudre la structure permanente du groupe d'accompagnement et de faire appel à des pools d'experts servant de comité consultatif et constitués en fonction des thèmes abordés. À la rigueur, les groupes d'accompagnement chargés de traiter certains thèmes du monitoring de la pauvreté pourraient être appelés à la rescousse.

Figure 7 : À votre avis, la Plateforme nationale contre la pauvreté devrait-elle se poursuivre après 2024 (enquête en ligne) ?



N = 283

Source : Stern *et al.* 2023, p. 45.

- **Impliquer davantage l'économie et la société civile** : seul un petit nombre d'ONG sont représentées au sein des comités permanents de la Plateforme et y associer des acteurs économiques s'avère généralement difficile. À cet égard, l'évaluation recommande de miser sur une participation liée à des thèmes et à des projets spécifiques : ainsi, des représentants des employeurs, des associations sectorielles, des partenaires sociaux ou encore des entreprises pourraient y être invités de manière ciblée pour traiter des questions de fond. D'autres représentants de la société civile, par exemple des organisations d'aide aux réfugiés, pourraient être associés au pool d'experts en qualité de membres.
- **Clarifier le rôle des multiplicateurs et le rendre plus contraignant** : les résultats de l'évaluation montrent qu'il est nécessaire de renforcer encore l'effet multiplicateur des acteurs impliqués dans la Plateforme. Pour y parvenir, les rôles et les flux d'information devraient être clairement définis. En effet, la Plateforme ne dispose actuellement d'aucune stratégie déterminant quels acteurs et quels canaux s'adressent à quels groupes cibles. L'équipe chargée de l'évaluation juge prometteur de mieux utiliser les structures cantonales de la CII pour diffuser les informations et faire connaître la Plateforme dans les cantons. D'autres institutions dotées d'un potentiel pour la multiplication sont par exemple la Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration (CDI), la Conférence tripartite de la formation professionnelle (CTFP), l'Initiative des villes pour la formation ou l'Initiative des villes pour la politique sociale.
- **Pérenniser la participation des personnes touchées par la pauvreté** : la participation des personnes touchées par la pauvreté ne devra plus être gérée comme un thème prioritaire, mais être institutionnalisée. L'évaluation souligne que ce processus n'est pas encore achevé. Elle considère comme essentiel de mettre en œuvre des plans pour une structure de participation permanente au niveau national. Il convient en outre d'examiner

dans quelle mesure des projets de participation peuvent être soutenus au niveau cantonal et communal.

- **Conserver les thèmes prioritaires actuels et en aborder de nouveaux** : l'évaluation n'a pas identifié de nécessité particulière d'agir au sujet du choix des thèmes à traiter. Elle recommande de continuer à traiter les deux thèmes du domaine de la formation (transitions vers la formation et la profession, qualification des adultes), de même que celui de la pauvreté des familles, afin de continuer à promouvoir et à consolider la mise en œuvre des recommandations. En parallèle, il convient d'examiner la pertinence d'y ajouter de nouveaux thèmes, le monitoring de la pauvreté pouvant à cet égard fournir d'utiles indications. Du point de vue de l'évaluation, les nouveaux thèmes ne doivent pas nécessairement être traités en priorité mais pourraient par exemple être abordés lors de journées d'étude ponctuelles.

6 Recommandations du groupe de pilotage

Compte tenu de la situation de la pauvreté en Suisse et du besoin de coordination élevé inhérent à une politique de lutte contre la pauvreté en phase avec son temps, le groupe de pilotage de la Plateforme estime que la Confédération, les cantons et les communes doivent s'engager durablement et de manière ferme dans la prévention et la lutte contre la pauvreté au niveau national. Cette optique rejoint la recommandation formulée dans l'évaluation et l'appréciation concordante des groupes cibles interrogés.

Pour relever les défis identifiés dans l'évaluation, le groupe de pilotage recommande de rassembler les activités de prévention et de lutte contre la pauvreté existant au niveau national dans une structure commune et permanente. Cette structure se compose de quatre éléments qui s'influencent et se complètent mutuellement :

- **Monitoring national de la pauvreté** : le monitoring national de la pauvreté observe à long terme l'évolution de la pauvreté en Suisse et prend en compte l'ensemble du système. Par décision du Conseil fédéral du 27 janvier 2021, le fonctionnement permanent du monitoring est d'ores et déjà assuré. Le monitoring met à disposition des connaissances utiles au pilotage en publiant tous les cinq ans un rapport sur les principaux problèmes et présente les savoirs avérés concernant l'efficacité de différentes mesures de la politique de la pauvreté.
- **Plateforme permanente de prévention et de lutte contre la pauvreté** : la Plateforme est fortement axée sur la pratique. Elle se concentre sur un certain nombre de thèmes prioritaires définis en concertation avec le monitoring de la pauvreté et mis en avant pour une durée limitée. La Plateforme développe sur ces thèmes des connaissances de base orientées vers la pratique, encourage l'échange et le réseautage entre les acteurs compétents et stimule la réalisation de projets pratiques innovants.
- **Programmes de travail** : la Plateforme peut si nécessaire développer et mettre en œuvre des programmes de travail comprenant un ou plusieurs thèmes prioritaires. La valeur de ces programmes réside dans le fait qu'ils formulent des objectifs de développement concrets et coordonnés que les partenaires représentés au sein de la Plateforme s'engageront à poursuivre. Les programmes de travail doivent être étroitement coordonnés avec des activités comparables dans des domaines politiques et des structures de coordination connexes (par ex., la CII).
- **Structure de participation permanente** : un *Conseil pour les questions de pauvreté en Suisse* (voir section 4.2.2.2) est proposé. Celui-ci garantirait une implication permanente et durable des personnes concernées. Il pourrait être consulté par les milieux politiques, l'administration et la société civile et soumettrait ses propositions de manière proactive. La composition du conseil refléterait l'hétérogénéité des personnes touchées par la pauvreté en Suisse (diversité des contextes de vie, des âges et des régions linguistiques, par exemple). Le Conseil défendrait leurs intérêts de manière proactive et ferait passer leurs connaissances empiriques dans l'élaboration de mesures politiques de lutte contre la pauvreté.

Le groupe de pilotage estime que le rattachement organisationnel de la Plateforme contre la pauvreté a fait ses preuves. Il recommande donc de continuer à confier la direction opérationnelle de la structure globale à la Confédération qui, par l'entremise de l'OFAS, assumera cette tâche en étroite collaboration avec les cantons, les villes, les communes, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile. Afin de renforcer leur légitimité politique, les décisions primordiales devraient davantage être soumises à des instances politiques dont la composition reflète le fédéralisme, à l'exemple du Dialogue national sur la politique sociale, au sein duquel les décideurs politiques du DFI et de la CDAS sont représentés et auxquels des représentants communaux peuvent être associés. Le

groupe de pilotage estime que le groupe de suivi actuel doit être remplacé par un format plus dynamique qui repose davantage sur des événements de type conférence et qui permette une implication plus souple des différents acteurs. De même, les attentes concernant le rôle de multiplicateur des membres du comité devraient être fixées de manière plus explicite et plus précise.

Par rapport à la situation actuelle, le fonctionnement de l'ensemble de la structure nécessiterait des ressources humaines et matérielles supplémentaires. Pour que la Plateforme contre la pauvreté devienne une structure permanente, telle que décrite ici, il est indispensable d'intensifier la communication des résultats, d'orienter davantage les produits vers les besoins spécifiques de différents groupes cibles, de traiter les thèmes prioritaires sur une plus longue durée et de soutenir les cantons et les communes dans la réalisation de projets pilotes dans des domaines thématiques stratégiques.

7 Conclusions du Conseil fédéral

Favoriser la prospérité commune et la cohésion interne et garantir une égalité des chances aussi grande que possible sont au nombre des buts primordiaux définis dans la Constitution fédérale. Ses objectifs sociaux prévoient que toute personne bénéficie de la sécurité sociale. La prévention et la lutte contre la pauvreté sont donc des missions essentielles de l'État. Ces tâches sont assumées conjointement par la Confédération, les cantons et les communes, avec des compétences et dans des rôles différents. Les compétences de la Confédération sont davantage axées sur la prévention de la pauvreté, c'est-à-dire sur des mesures en amont visant à éviter l'apparition de situations de pauvreté. La lutte contre la pauvreté au sens strict, quant à elle, est principalement du ressort des cantons et des communes.

Dans le cadre de l'Agenda 2030, la Suisse s'est fixé pour objectif de réduire, dans notre pays, la part de population qui vit dans la pauvreté. En dépit des efforts communs déjà déployés, cet objectif n'est pas encore atteint.

Le Conseil fédéral considère cette évolution avec inquiétude. Aussi a-t-il inscrit dans son message sur le programme de la législature 2023-2027 l'objectif de réduire le taux de pauvreté en Suisse d'ici 2027. À cette fin, il réalise, d'une part, le monitoring national de la pauvreté et, d'autre part, il s'engage, en collaboration avec les cantons, les communes et les organisations de la société civile, pour améliorer les mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté, encourager les échanges entre les acteurs impliqués et élargir le socle de connaissances, afin que les risques de pauvreté puissent être anticipés ou même évités (objectif de législature 11).

Dans cette optique, la Plateforme contre la pauvreté constitue une structure de mise en réseau éprouvée et très adéquate qui a fourni un travail important jusqu'à présent. Elle associe des acteurs des trois niveaux étatiques et de la société civile et vise à améliorer la prévention et la lutte contre la pauvreté en respectant les compétences fédérales. Ses recommandations n'ont toutefois été reprises et mises en œuvre que de manière ponctuelle jusqu'à présent, leur impact et leur portée restent donc limités.

Le groupe de pilotage de la Plateforme contre la pauvreté a formulé des propositions d'amélioration sur la base des résultats de l'évaluation externe. Il s'agit maintenant d'approfondir ces propositions. À cette fin, un concept de mise en œuvre de la structure proposée par le groupe de pilotage doit être présenté d'ici fin 2024. Ce concept doit montrer comment les processus de travail de la Plateforme et du monitoring peuvent être coordonnés plus étroitement et comment les résultats du monitoring peuvent être intégrés et exploités dans la Plateforme. Il devra indiquer comment des programmes de travail limités dans le temps peuvent être élaborés et mis en œuvre dans le cadre de ces activités. La proposition d'un *Conseil pour les questions de pauvreté* (structure de participation de personnes ayant l'expérience de la pauvreté), élaborée au sein de la Plateforme, doit également être concrétisée. Enfin, il convient de clarifier la disposition des partenaires existants et potentiels à s'engager avec la Confédération dans les projets prévus et à les soutenir financièrement afin d'en renforcer l'impact.

8 Bibliographie

- Beyeler, Michelle, Oliver Hümbelin, Illona Korell, Tina Richard, Claudia Schuwey (2021) : Effets de la pandémie de coronavirus sur la pauvreté et les inégalités socio-économiques. État des lieux et synthèse de l'activité de recherche, Berne : Haute école spécialisée bernoise
- OFS – Office fédéral de la statistique (2009) : Comparaison de statistiques de la pauvreté et de l'aide sociale. Concepts et résultats, Neuchâtel : OFS
- OFS – Office fédéral de la statistique (2021) : Les familles en Suisse. Rapport statistique 2021, Neuchâtel : OFS
- Bonvin, Jean-Michel, Max Lovey, Emilie Rosenstein, Pierre Kempeneers (2020) : La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève : conditions de vie et stratégies de résilience. Rapport final de l'étude sollicitée par la fondation Colis du Cœur. Septembre 2020, Genève : Université de Genève, Faculté des Sciences de la Société
- Conseil fédéral (2010) : Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion (06.3001) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-N) du 13 janvier 2006, Berne : OFS
- Conseil fédéral (2021) : Stratégie pour le développement durable 2030 ; Berne
- Conseil fédéral (2022) : Maintien du rôle stratégique de la Confédération en matière de prévention de la pauvreté. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 19.3954 de la CSEC-E du 5 juillet 2019, Berne
- Burton-Jeangros, Claudine, Aline Duvoisin, Sarah Lachat, Liala Consoli, Julien Fakhoury, Yves Jackson (2020) : Impact de la crise liée au COVID-19 sur la santé et les conditions de vie des migrants à Genève, in: *Frontiers in Public Health*, 2020, vol. 8, p. 596887
- Chiapparini, Emanuela, Claudia Schuwey, Michelle Beyeler, Caroline Reynaud, Sophie Guerry, Nathalie Blanchet, Barbara Lucas (2020) : Modèles de participation des personnes menacées ou touchées par la pauvreté à la prévention et la lutte contre la pauvreté, Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (Rapport de recherche 7/20)
- Chiapparini, Emanuela, Sophie Guerry, Caroline Reynaud (2024) : Comment impliquer durablement les personnes touchées par la pauvreté dans la politique suisse de lutte contre la pauvreté et leur permettre d'y participer en apportant leur expérience et leur expertise en la matière ? Bases et proposition de structure de participation permanente, développée sur la base de recherches et en collaboration avec des personnes ayant connu la pauvreté, Berne BFH / Fribourg : HES-SO
- Duvoisin, Aline, Claudine Burton-Jeangros, Sarah Lachat, Liala Consoli, Julien Fakhoury, Yves Jackson (2020) : Etude Parchemins. Conséquences des mesures de confinement liées au COVID-19 sur les conditions de vie de migrants sans-papiers ou récemment régularisés à Genève, juillet 2020
- Ecoplan (2018) : Évaluation du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales, Berne : Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 4/18)
- Feller, Ruth ; Schwegler, Charlotte ; Büchel, Karin ; Bourdin, Clément (2022) ; Promotion des compétences de base – Interfaces et qualité. Rapport à l'intention de la co-direction du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), Lucerne/Lausanne
- Fluder, Robert, Oliver Hümbelin, Larissa Luchsinger, Tina Richard (2020) : Ein Armutsmoitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern (n'existe qu'en allemand), Berne: Haute école spécialisée bernoise, Travail social
- Fuchs, Gesine, Marina Abbas, Melanie Studer, Nikola Koschmieder, Kurt Pärli, Anne Meier, Nathalie Blanchet, Marion Ruch (2020) : «Rechtsberatung und Rechtsschutz von

- Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe » (rapport en allemand, résumé en français), Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 18/20)
- Götzö, Monika, Michael Herzig, Eva Mey, Kushtrim Adili, Nina Brüesch, Mirjam Hausherr (2021) : Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gut-scheinabgaben in der Stadt Zürich (n'existe qu'en allemand), Zurich : ZHAW
- Hümbelin, Oliver, Robert Fluder, Tina Richard, Lukas Hobi (2022) : Armutsmonitoring im Kanton Basel-Landschaft (n'existe qu'en allemand). Rapport à l'attention de l'office cantonal des affaires sociales de Bâle-Campagne, Berne ; Haute école spécialisée bernoise, Travail social
- Hümbelin, Oliver, Nadine Elsener, Olivier Lehmann (2023) : Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel (n'existe qu'en allemand), 2016-2020. Rapport à l'attention de l'aide sociale de Bâle-Campagne, Berne ; Haute école spécialisée bernoise, Travail social
- Jackson, Yves, Roberta Petrucci, Noémi Wagner (2020) : Conditions de vie, santé et sécurité alimentaire des familles avec enfants participant aux distributions alimentaires durant la crise du COVID-19 à Genève, Genève : Médecins Sans Frontières / Hôpitaux Universitaires Genève
- Mey, Eva, Nina Brüesch, Gisela Meier, Kushtrim Adili, Alina Vanini, Milena Chimienti, Barbara Lucas, Marta Marques (2023) : Rapport de recherche sur la promotion de la qualification des adultes : atteindre sur leurs lieux de vie les personnes menacées ou touchées par la pauvreté, Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 14/22)
- Müller de Menezes, Rahel, Emanuela Chiapparini (2021) : « Et si vous nous donniez la parole... ». Tirer parti des connaissances et expériences des personnes concernées Bases et étapes de la participation des personnes concernées aux mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté, Berne : OFAS
- NAPA – Plateforme nationale contre la pauvreté / OFAS – Office fédéral des assurances sociales (2018) : Plan de mise en œuvre de la Plateforme nationale contre la pauvreté : mesures de prévention de la pauvreté 2019 à 2024, Berne : OFAS
- Petrucci, Roberta, Gabriel Alcoba, Yves Jackson (2020) : Connaissance, attitude et pratiques en lien avec le Covid-19 parmi les personnes en insécurité alimentaire à Genève, Genève: Médecins Sans Frontières / Hôpitaux Universitaires Genève
- Rudin, Melania, Caroline Heusser, Patrik Gajta, Heidi Stutz (2022) : Coûts directs et indirects de la formation professionnelle initiale pour adultes : inventaire des possibilités et des lacunes de financement en Suisse. Projet mené dans le cadre de l'initiative sur la formation professionnelle 2030. Rapport commandé par la CSFP en tant que conférence spécialisée de la CDIP, Berne
- Schmidlin, Sabina, Emilienne Kobelt, Urezza Caviezel, Rebecca Clerc, Elisabeth Allemann (2018) : Réduction de la dépendance à l'aide sociale des adolescents et des jeunes adultes, Berne : Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 7/18)
- Schaffner, Dorothee, Rahel Heeg, Lalitha Chamakalayil, Magdalene Schmid (2022) : Soutien aux jeunes et aux jeunes adultes présentant des problématiques multiples aux transitions I et II, Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 2/22)
- Schaffner, Dorothee, Rahel Heeg, Lalitha Chamakalayil, Magdalene Schmid (2022) : Guide de développement des systèmes cantonaux de transition école – formation – marché du travail, axé sur les besoins de soutien des jeunes présentant des problématiques multiples, Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS
- Schwab Cammarano, Stephanie, Susanne Stern (2023) : Promotion de la qualification des adultes. Synthèse des études récentes. Sur mandat de l'Office fédéral des assurances

- sociales, Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS
- Stern, Susanne, Bettina Rügge, Alina Wick, Ralph Thomas (2023) : Évaluation de la Plateforme nationale contre la pauvreté (NAPA), Zurich
- Suter, Alexander (2020) : « Pauvreté et couverture des besoins vitaux des familles » (Commission fédérale pour les questions familiales : Policy Brief 02), septembre 2020, Berne : DFI
- Tillmann, Robin, Ursina Kuhn, Judith Kühn, Romaric Thiévent, Jean-Pierre Tabin (2021) : Effets de la pandémie de coronavirus et du semi-confinement sur les conditions de vie : une analyse de l'enquête « COVID-19 » du Panel suisse de ménages selon les catégories de revenu. Rapport final, Lausanne : FORS / Haute école de travail social et de la santé HETSL/HES-SO

9 Annexe : publications de la Plateforme nationale contre la pauvreté (état mi-2024)

Thème prioritaire « Participation »

Chiapparini, Emanuela, Claudia Schuwey, Michelle Beyeler, Caroline Reynaud, Sophie Guerry, Nathalie Blanchet, Barbara Lucas (2020) : Modèles de participation des personnes menacées ou touchées par la pauvreté à la prévention et la lutte contre la pauvreté, Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 7/20)

Chiapparini, Emanuela, Sophie Guerry, Caroline Reynaud (2024) : Comment impliquer durablement les personnes touchées par la pauvreté dans la politique suisse de lutte contre la pauvreté et leur permettre d'y participer en apportant leur expérience et leur expertise en la matière ? Bases et proposition de structure de participation permanente, développée sur la base de recherches et en collaboration avec des personnes ayant connu la pauvreté, Berne BFH / Fribourg : HES-SO

Fuchs, Gesine, Marina Abbas, Melanie Studer, Nikola Koschmieder, Kurt Pärli, Anne Meier, Nathalie Blanchet, Marion Ruch (2020) : «Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe » (rapport en allemand, résumé en français), Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 18/20)

Müller de Menezes, Rahel, Emanuela Chiapparini (2021) : « Et si vous nous donniez la parole... ». Tirer parti des connaissances et expériences des personnes concernées Bases et étapes de la participation des personnes concernées aux mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté, Berne : OFAS

Thème prioritaire « Adolescents et jeunes adultes vulnérables lors des transitions I et II »

Schaffner, Dorothee, Rahel Heeg, Lalitha Chamakalayil, Magdalene Schmid (2022) : Soutien aux jeunes et aux jeunes adultes présentant des problématiques multiples aux transitions I et II, Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : mesures de prévention de la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 2/22)

Schaffner, Dorothee, Rahel Heeg, Lalitha Chamakalayil, Magdalene Schmid (2022) : Guide de développement des systèmes cantonaux de transition école – formation – marché du travail, axé sur les besoins de soutien des jeunes présentant des problématiques multiples, Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS

Thème prioritaire « Compétences de base et qualification professionnelle des adultes touchés par la pauvreté »

Mey, Eva, Nina Brüesch, Gisela Meier, Kushtrim Adili, Alina Vanini, Milena Chimienti, Barbara Lucas, Marta Marques (2023) : Rapport de recherche sur la promotion de la qualification des adultes : atteindre sur leurs lieux de vie les personnes menacées ou touchées par la pauvreté, Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS (rapport de recherche 14/22)

Schwab Cammarano, Stephanie, Susanne Stern (2023) : Promotion de la qualification des adultes. Synthèse des études récentes. Sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales, Berne : Plateforme nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté / OFAS

Thème supplémentaire : « Crise du coronavirus et pauvreté »

Beyeler, Michelle, Oliver Hümbelin, Illona Korell, Tina Richard, Claudia Schuwey (2021) : Effets de la pandémie de coronavirus sur la pauvreté et les inégalités socio-économiques.

État des lieux et synthèse de l'activité de recherche, Berne : Haute école spécialisée bernoise

Tillmann, Robin, Ursina Kuhn, Judith Kühr, Romaric Thiévent, Jean-Pierre Tabin (2021) : Effets de la pandémie de coronavirus et du semi-confinement sur les conditions de vie : une analyse de l'enquête « COVID-19 » du Panel suisse de ménages selon les catégories de revenu. Rapport final, Lausanne : FORS / Haute école de travail social et de la santé HETSL/HES-SO